

**Klaus Segbers (Hg.)**  
**Außenpolitikberatung in**  
**Deutschland**

**24**<sub>/1999</sub>

**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts  
der Freien Universität Berlin**  
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft

---

**Klaus Segbers (Hg.)**

# **Außenpolitikberatung in Deutschland**

---

Heft 24/1999

© 1999 by Klaus Segbers  
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin  
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft  
Herausgeber: Klaus Segbers  
Redaktion: Peter Hägel, Simon Raiser

ISSN 1434 – 419X

# Die deutsche Beratungslandschaft nach 1945

## 1 Zum Begriff der Politikberatung

Wissenschaftliche Politikberatung ist die Oberbezeichnung einer der spezifischen Begegnungsformen zwischen Wissenschaft und Politik. Der Begriff umschreibt die Beziehung politischer Instanzen oder einzelner Politiker zu Wissenschaftsvertretern bzw. zumindest wissenschaftlich ausgebildeten Personen, die wissenschaftliche Methoden und Denkweisen anzuwenden verstehen und wissenschaftliche Erkenntnisse an die politischen Akteure weitergeben. Dieser Mindestkennzeichnung als Wissensvermittlungsprozeß steht jedoch kein exakt gefaßter Beratungsbegriff im Sinne einer allgemein anerkannten Definition gegenüber.<sup>1</sup>

Nach Krewert kann Politikberatung auf drei Stufen stattfinden<sup>2</sup>:

- *Vermittlung von Sachwissen*: Auf dieser Stufe werden von den Wissenschaftlern deskriptive und explikative Aussagen über tatsächliche Gegebenheiten und Zusammenhänge erwartet.
- *Vermittlung von Normativwissen*: Auf dieser Stufe erschöpft sich die Beratung nicht in der sachlichen Information, sondern beinhaltet darüber hinaus die Abgabe von Empfehlungen und Warnungen, die auf subjektiven Einschätzungen der Wissenschaftler beruhen.
- *Entwurf von Zukunftsbildern*: Auf der dritten Stufe, die in zunehmenden Maße z.B. in umwelt-, energie- und technologiepolitischer Hinsicht erreicht wird, fällt der Wissenschaft die Erarbeitung und Vermittlung komplexer Aussagesysteme zu, in denen vorhandene Situationen analysiert, frühzeitig mögliche Entwicklungstendenzen aufgezeigt und politische Handlungsspielräume eröffnet werden.

In der Politikwissenschaft werden darüber hinaus zwei Formen der Politikberatung unterschieden:

- *Die geschlossene Beratungsform*: Diese zeichnet sich dadurch aus, daß sie intern zwischen den jeweiligen Auftraggebern und Beratern verläuft. Sie ist in der Außendarstellung kaum wahrnehmbar. Die dort erarbeiteten Beratungsergebnisse dienen in erster Linie der Meinungsbildung und Entscheidungsvorbereitung des Auftraggebers. Dieser hat auch die Möglichkeit, die Ergebnisse unter den Tisch fallen zu lassen.
- *Die offene Beratungsform*: Diese unterscheidet sich von der geschlossenen Beratungsform durch Transparenz nach außen. Die dort erarbeiteten Beratungsergebnisse sind somit wesentlich stärker an gesellschaftlichen Willenbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt.

---

<sup>1</sup> Krewert 1993, 8.

<sup>2</sup> Vgl. Krewert 1993.

## **2 Phasen der Politikberatung nach 1945**

### **2.1 Die isolierten Ansätze bis Mitte der 60er Jahre**

In der ersten Phase war Politikberatung hauptsächlich Fachplanung in den unterschiedlichen Politiksektoren wie Verkehr, Jugend oder Landwirtschaft. Die Planung in den einzelnen Sektoren fand isoliert voneinander statt. Aber bereits in dieser Phase kam es zu Planungsk Kooperationen von Bund und Ländern, zum Beispiel auf dem Sektor der Bildungspolitik. Hier wurde bereits 1958 mit dem Wissenschaftsrat und später dem Deutschen Bildungsrat ein Planungsgremium geschaffen, das aus Politikern, Wissenschaftlern und Sachverständigen bestand.

Bis zum Ende der sechziger Jahre dominierte in Deutschland die geschlossene Beratungsform, d.h. wissenschaftliche Politikberatung war in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik eher traditionelle *Regierungsberatung*. Diese zeichnete sich dadurch aus, daß die Bundesregierung um die Heranziehung wissenschaftlichen Sachverstands in verschiedenen Politikbereichen bemüht war. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von *Ressortberatung*, die sich hauptsächlich in einer Kooperation von Politik und Wissenschaft auf der Ebene der Bundesministerien abspielte.

Die wissenschaftliche Beratung vollzog sich bereits zu diesem Zeitpunkt sowohl in alten als auch in neuen Formen der Kooperation. Es gab die traditionelle Form der Beratung durch Vergabe von Forschungsaufträgen an wissenschaftliche Einrichtungen, Universitäten etc. und gleichzeitig konstituierte man gemischte - d.h. aus Interessenvertretern und nicht-interessengebundenen Wissenschaftlern bestehende - Beiräte.

### **2.2 Phase des Wandels: Ende der 60er Jahre**

Mit dem Übergang von den eher isoliert voneinander durchgeführten Planungsansätzen erreichte auch die Politikberatung eine neue Dimension. Dies zeigte sich beispielsweise an dem 1968 im Kanzleramt errichteten Planungsstab. Dadurch wurde erstmals in der Bundesrepublik Deutschland eine institutionalisierte wissenschaftliche Beratung des Regierungschefs ermöglicht. Die Aufgabe des Stabes war die Stärkung der Kanzlerposition innerhalb der Bundesregierung.

Nicht zufällig fällt auch die Gründung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) 1965 in diesen Zeitraum, die aufgrund ihrer Finanzierung durch die Bundesregierung eine besondere Rolle in der Beratungslandschaft spielt. Verantwortlich hierfür war der gestiegene Bedarf der Regierung an wissenschaftlich gestützter, konzeptionell nutzbarer Politikberatung, weil sich zunehmend ein außen- und sicherheitspolitisches Selbstbewußtsein der deutschen Politik herauskristallisierte, und sich in den frühen 60er Jahren die internationale Gesamtkonstellation mit der sich in der Kennedy-Chruschtschow-Ära ankündigenden Entspannungspolitik insgesamt veränderte. Außerdem war man sich der Tatsache bewußt, in der internationalen Diskussions- und Forschungs-Community nicht hinreichend vertreten zu sein.

Zusammenfassend kann man sagen, daß in den ersten Jahrzehnten die Aufgabe der Beratung in erster Linie der Unterstützung und Legitimation der Regierungspolitik diene. Es herrschte nach wie vor eine eindeutige Dominanz der Ressortberatung.

### **2.3 Verstärkte Nutzung offener Beratungsformen in den 70er Jahren**

Stellte sich die Politikberatung in den 50er und 60er Jahren noch vornehmlich in ihrer traditionellen Ausprägung als Regierungsberatung dar, so waren die 70er Jahre durch das verstärkte Bemühen des Bundestages um regierungsunabhängige Zugänge zur Wissenschaft geprägt. Die sogenannte ‚Kleine Parlamentsreform‘ Ende der 60er Jahre verbesserte u.a. die parlamentarischen Arbeitsbedingungen und führte zu einer zunehmenden Institutionalisierung der wissenschaftlichen Beratung des Bundestages. Dabei galt es vorerst, die bestehenden internen Hilfsdienstes (Ausschußdienst + Wissenschaftlicher Dienst) auszubauen und parallel dazu die Ausweitung der externen Beratung voranzutreiben.

In diesem Zusammenhang wurden 1969 Enquête-Kommissionen in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert, mit dem Ziel, die eigenständige und kontinuierliche Beratung des Bundestages auszubauen und auf eine fachliche und politische Stärkung des Bundestages gegenüber der Bundesregierung hinzuwirken.

Für die Beratung der Bundesregierung begann mit der sozial-liberalen Koalition 1969 ebenfalls ein neues Kapitel. Das Heranziehen wissenschaftlichen Sachverständes für die Realisierung der beabsichtigten Ziele wurde als wesentliche Voraussetzung erachtet. Aber das Scheitern der übergreifenden Planungsversuche führte Mitte der 70er Jahre zu einer Renaissance der Ressortberatung und zu einer Ausdehnung und Ausdifferenzierung des Beiratswesens, wobei sich die Ressorttätigkeit auf eine steigende Zahl von Politikfeldern ausdehnte.

Die Aufwärtsentwicklung der Politikberatung hielt auf diese Weise auch in den 70er Jahren kontinuierlich an. Die Schwerpunkte lagen nun allerdings auf der Beratung des Bundestages, weil sich die Einstellung der Abgeordneten bezüglich der Politikberatung geändert hatte. Dies führte zu einem Funktionswandel der Politikberatung. Über die Legitimations- und Willensbildungsfunktion hinaus kam nun die Förderung der Diskussion in Wissenschaft und Fachwelt, die Integration der jeweiligen Fachwelt, die Erarbeitung von politischen Alternativen durch die Entfaltung von Initiativen und Vorschlägen usw. hinzu.

### **2.4 Zunehmende Öffentlichkeitsorientierung in den 80er Jahren**

Zu Beginn der 80er Jahre kam es zu einer zunehmenden Öffentlichkeitsorientierung der Politikberatung. Diese Entwicklung stellte die gravierendste Veränderung der auch in den 80er Jahren kontinuierlich anhaltenden Intensivierung der Beziehungen zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit dar, und ist insbesondere auf die mit dem wissenschaftlich-technischen Wandel verbundenen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen zurückzuführen. Deutlich wird das zum Beispiel an den Enquête-Kommissionen, die sich nun

wesentlich stärker an brisanten gesellschaftlichen Kontroversen orientieren und zunehmend der Beratung der Öffentlichkeit dienen, z.B in den Bereichen der Umwelt- und Energiepolitik. Die Interessen und Ansichten der Bevölkerung werden verstärkt aufgegriffen und die Berichte werden sowohl im Parlament als auch in der Gesellschaft zur Diskussion gestellt.

Im Allgemeinen ist die Beratung der Regierung auch weiterhin durch überwiegend geschlossene Kooperationsstrukturen geprägt, allerdings hat sich in den letzten Jahren der Auftraggeber-, Adressaten- und Nutzerkreis der Wissenschaft deutlich erweitert.

### **3 Überblick über die deutsche Landschaft**

#### **Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP), Berlin**

*Außen- und sicherheitspolitisches Elitennetzwerk mit führenden Repräsentanten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft.*

Das Forschungsinstitut war bis vor kurzem das einzige seiner Art, welches sich am Sitz von Regierung und Parlament befand. Wichtig ist allerdings auch die indirekte Beratung durch Studien- und Arbeitsgruppen, die jeweils Mitglieder des Bundestags als Vorsitzenden haben.

*Gründung:* 1955 als überparteiliche, organisatorisch unabhängige Vereinigung, nach dem Vorbild des *Royal Institute of International Affairs* (Chatham House) in London.

*Struktur:* 1600 Mitglieder aus Politik, Wissenschaft, Diplomatie und Wirtschaft, Gewerkschaften, Medien und Universitäten.

*Gremien:* Präsidium, Wissenschaftliches Direktorium des Forschungsinstituts, Forschungsinstitut, Zeitschrift *Internationale Politik* (ehemals *Europa-Archiv*), Bibliothek/Informationsstelle.

*Forschungsinstitut:* gegründet 1960, ca. 10 wissenschaftliche Mitarbeiter, Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Kaiser.

*Forschungsschwerpunkte/Publikationen:* Deutsche Außenpolitik, Europa, Sicherheitspolitik, Regionalstudien.

*Finanzierung:* ca. 5 Mio DM Etat, davon 40% aus öffentlichen Institutionen, 60% aus Beiträgen der Mitglieder, von Stiftungen und aus der Wirtschaft.<sup>3</sup>

#### **Stiftung Wissenschaft und Politik e.V. (SWP), Ebenhausen**

“*Western Europe's largest international-affairs think-tank*“<sup>4</sup> mit den Schwerpunkten Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik. Im Mittelpunkt steht vor allem die direkte Beratung durch Arbeits- und Strategiepapiere.

---

<sup>3</sup> Vgl. Eisermann 1998; <http://www.dgap.org>

<sup>4</sup> The Economist, 21.12.1991.

*Gründung:* 1965 beschließt der Bundestag die Einrichtung und Förderung eines unabhängigen Forschungsinstitutes für Fragen der Sicherheits- und Rüstungspolitik; nach dem Vorbild der RAND Corporation in den USA.

*Struktur:* Stiftungsrat: 19 Mitglieder aus Politik (2/3 aller Mitglieder), Wissenschaft, Wirtschaft und dem öffentlichen Leben; Funktion eines Kuratoriums.

*Forschungsinstitut:* ca. 40 Wissenschaftler, Direktor: Dr. Christoph Bertram.

*Forschungsschwerpunkte:* Sicherheitspolitik, Europa, Rüstungskontrolle.

*Finanzierung:* ca. 15. Mil. DM Etat, in der Regel vollständig durch das Bundeskanzleramt finanziert.<sup>5</sup>

DGAP und SWP werden weniger als Konkurrenz-, sondern vielmehr als Komplementärinstitutionen gesehen. Die unterschiedliche Organisation, Zielsetzung und Finanzierung weisen auf verschiedene Schwerpunkte hin. Während der SWP eher ideenproduzierende Funktionen zugeschrieben werden, ist die DGAP stärker auf eine Netzwerkfunktion ausgerichtet, die u.a. den Elitendiskurs fördern will.<sup>6</sup>

### **Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Köln bzw. Berlin**

*Forschungsinstitut mit praxisbezogener Regionalforschung zur Politik in den Transformationsstaaten Osteuropas; Politikberatung auf dieser Grundlage*

*Gründung:* 1961 als nichtrechtsfähige Anstalt nach Bundesrecht.

*Forschungsinstitut:* 30 Wissenschaftliche Mitarbeiter, unter der Leitung von Prof. Dr. Heinrich Vogel.

*Forschungsschwerpunkte/Publikationen:* Osteuropa, regionales internationales System, Russische Föderation (seit 1991/92), Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Volksrepublik China, Sozialistische Länder; bekannteste periodische Veröffentlichung: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien<sup>7</sup>

### **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung e.V. (HSFK), Frankfurt a. M.**

*Größtes Friedensforschungsinstitut in Deutschland, Stiftung des öffentlichen Rechts*

*Gründung:* 1970 durch die hessischen Landesregierung mit dem Ziel, die Friedensforschung und Friedenspolitik zu fördern.

---

<sup>5</sup> Vgl. Gellner 1995, 169-174; <http://www.lrz-muenchen.de/~swp>; Für eine ausführlichere Analyse der Arbeit der SWP, vgl. Kap. zur wissenschaftlichen Beratung.

<sup>6</sup> Gellner 1995, 175f; Mols 1998, 257f.

<sup>7</sup> Vgl. Hausberg/Rummel, 69-71. <http://www.biost.de>



*Forschungsinstitut:* 20 Wissenschaftliche Mitarbeiter, unter Leitung von Prof. Dr. Harald Müller.

*Forschungsschwerpunkte:* Theorie und Praxis des Friedens, aktuelle Konfliktanalysen.

*Finanzierung:* 2,5-3 Mio DM Etat, 60% durch das Land Hessen, 15% durch Stiftungen, 20% durch Drittmittelprojekte; seit 1995 keine Mittel mehr aus dem Bundeshaushalt.<sup>8</sup>

### **Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP), Ludwig-Maximilians-Universität, München**

*Drittmittelfinanzierte Universitätseinrichtung, die praxisorientiert ausgerichtet ist und vor allem auf den Themenbereich Europäische Integration spezialisiert ist.*

*Gründung:* 1995 am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians Universität München.

*Forschungsinstitut:* ca. 60 Mitarbeiter unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld.

*Forschungsschwerpunkte:* Europäische Integration, Deutschland.

*Finanzierung:* Stiftungen, öffentliche Institutionen.<sup>9</sup>

### **Beispiele für Forschungsinstitute der Stiftungen der politischen Parteien**

**Friedrich-Ebert-Stiftung:** Forschungsinstitut, 1959 gegründet, als außenpolitikberatendes Institut eher unbedeutend, Schwerpunkte: Sozial- und Zeitgeschichte.

**Friedrich-Naumann-Stiftung:** Institut für Politik und Internationale Zusammenarbeit, 1958 gegründet, Schwerpunkt auf Netzwerkkonzept, gemeinschaftliche Forschungsprojekte mit anderen liberalen Think Tanks.

**Konrad-Adenauer-Stiftung:** Forschung und Beratung, 1967 gegründet, Schwerpunkte: Forschung zur internationalen Politik, Wahl- und Meinungsforschung.

Außerdem darf natürlich die persönliche Beratung durch einzelne Wissenschaftler, oft Universitätsprofessoren, die meist ohnehin den oben genannten größeren Beratungsinstitutionen angehören, nicht vergessen werden. Zwar besteht in Deutschland zwischen Wissenschaft und Politik kein personeller Austausch wie in den USA, doch sind in Deutschland zwischen den "Think Tanks" und den Universitäten sehr viele personelle Verknüpfungspunkte zu entdecken. Diese Netzwerke von Wissenschaftlern mit ähnlicher Spezialisierung und vergleichbarem Wertehintergrund, auch *epistemic communities* genannt,

---

<sup>8</sup> Vgl. Gellner 1995, 201f. <http://www.hsfk.de>

<sup>9</sup> Vgl. Hausberg/Rummel 1997, 29-31. <http://www.cap.uni-muenchen.de>; Für eine ausführlichere Analyse der Arbeit des CAP, vgl. Kap. zur wissenschaftlichen Beratung.

schließen im weiteren Sinne auch Kontakte, Konferenzen und gemeinsame Publikationen mit einflußreichen Politikberatungsinstitutionen wie der Brookings Institution in Washington, dem Institut Français des Relations Internationales (IFRI) in Paris, dem Royal Institute of International Affairs (Chatham House) in London oder dem Europa-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften in Moskau ein.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Mols 1998, 253-264.

Tanja Nackmayr, Jürgen Mindel

## **Exkurs: Die amerikanische Beratungslandschaft**

*Anm. d. Red.: Die USA werden oft als das politische System bezeichnet, in dem der Austausch zwischen Politik und Wissenschaft am ausgeprägtesten stattfindet. Allein die weltweite Verwendung des Begriffs „think tank“ verweist darauf, daß die Politikberatung durch externe Institutionen einen amerikanischen Ursprung besitzt. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts wurden die ersten Institute gegründet. Einige, wie die RAND Corporation und die Brookings Institution, sind weit über die Grenzen der USA hinweg anerkannt und wurden teilweise auch zum Vorbild für die Gründung deutscher Denkfabriken. Deswegen soll hier ein knapper Überblick der Außenpolitikberatung in den USA gegeben werden, wenngleich sich die Politikberatungslandschaft in Deutschland freilich in vielen Punkten von der amerikanischen unterscheidet.*

### **1 Das amerikanische (außen-)politische System:**

Die amerikanische Außenpolitik ist geprägt durch ein komplexes Zusammenspiel der Öffentlichkeit und den Bürgervertretern im Kongreß, der demokratisch legitimierten Führungskräfte und einer Vielzahl von Bürokratien<sup>11</sup>. Dabei ist zu beachten, daß die außenpolitische Zuständigkeit ganz im Sinne der Doktrin der „Checks and Balances“ bewußt offen gelassen worden ist, mit dem Resultat einer Auseinandersetzung um das Privileg der Gestaltung der Außenpolitik. Zu den wichtigsten Akteuren zählen a) die Öffentlichkeit, b) im Rahmen der Exekutive der Präsident, das Außenministerium und das Verteidigungsministerium, c) der Kongreß, d) die Geheimdienste sowie e) der Nationale Sicherheitsrat.

## **2 Political Think Tanks**

### **2.1 Begriff/Definition**

Mit „Think Tank“ wurden vom Militär im Zweiten Weltkrieg abhörsichere Räume bezeichnet. Der Begriff kam im heutigen Sinn erstmals in den 50er Jahren auf, zur Beschreibung der vom Pentagon zu Beginn des Kalten Krieges ins Leben gerufenen Einrichtungen für Auftragsforschung. Seit den 60er Jahren war der Begriff allgemein geläufig, verwies jedoch reichlich vage auf viele verschiedene Spielarten privater Forschungseinrichtungen.

Die Definitionen von „Political Think Tank“ (PTT) sind vielfältig, hier einige Beispiele:

1. „Forschungseinrichtung auf gemeinnütziger non-profit-Basis zu Themen staatlicher Politik“.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Genannt werden ca. 25 außenpolitisch aktive Ministerien, Behörden und Ämter der Bundesregierung in Washington D.C. mit ca. 40.000 Mitarbeitern. Vgl. dazu: Gellner 1991.

<sup>12</sup> Reinicke 1996, 33.

2. „Eine Organisation, die auf Fragen staatlicher Politik wissenschaftliche Expertise mittels Forschung, Veröffentlichungen und pädagogischer Vermittlung anwendet“.<sup>13</sup>
3. „A research institute or other organization providing advice and ideas on national or commercial problems; an interdisciplinary group of specialist consultants“.<sup>14</sup>
4. „A group or institute organized for intensive research and problem-solving, especially in the area of technology or political strategy“.<sup>15</sup>
5. „Organisationen, die politische Maßnahmen planen und als zentraler Koordinationsmechanismus hochstrukturierter elitärer Netzwerke im Bereich staatlicher Politik dienen (...) informelle Foren des herrschenden Establishments (...), die auf die Herstellung von Konsens aus sind“.<sup>16</sup>

Die erste Definition ist unserer Ansicht nach am praktikabelsten und wird daher allgemein angewendet. Um mit dem dennoch sehr wagen Begriff des PTT umgehen zu können, gibt es verschiedene Kriterienkataloge, die den Begriff faßbarer machen. Exemplarisch wird im folgenden ein Katalog vorgestellt, der sechs Charakteristika nennt:<sup>17</sup>

1. Central mission: interdisciplinary science-based contributions to policy-making.
2. Critical mass: e.g. number of full-time professional staff, scientific diversity.
3. Method: based on overall common method for the different scholars working on their own.
4. Research freedom.
5. Clientele-dependency.
6. Outputs and impact.

Basierend auf dieser Grundlage kann man festhalten, daß mehr als 1.000 PTTs auf non-profit-Basis existieren, davon ca. 100 mit Hauptsitz in der Hauptstadt Washington D.C.

## 2.2 Geschichtliche Entwicklung

Im Rahmen der geschichtlichen Entwicklung von PTTs unterscheidet man drei Phasen<sup>18</sup>:

1. *Produkt der sozialreformerischen „Progressive Era“ zu Beginn unseres Jahrhunderts*: Der Staat übernimmt während der Weltwirtschaftskrise immer mehr Aufgaben, es entsteht ein Bedarf an Beratungsleistungen. Diese beschränken sich allerdings zunächst auf die Innenpolitik.

---

<sup>13</sup> MacLaury (ehem. Präsident der Brookings Institution), in: Reinicke, 1996, 33.

<sup>14</sup> Oxford English Dictionary, in: Hollings 1993, 15.

<sup>15</sup> American Heritage Dictionary, in: Hollings 1993, 16.

<sup>16</sup> Reinicke 1996, 33.

<sup>17</sup> Dror 1979, 141ff.

<sup>18</sup> vgl. Reinicke 1996, 43ff

2. *Blüte in den Jahren nach Ende des Zweiten Weltkrieges:* PTTs unterstützen die staatlichen Stellen im Kalten Krieg und im Kampf gegen die Armut, ihre Beratungsleistungen sind vor allem wegen eines explosionsartigen Anwachsens des Staatsapparats im Krieg zunehmend von Bedeutung. Das „big government“ hatte auch die Außenpolitik erreicht.
3. *Massive Umbrüche und die Desillusionierung in den sechziger Jahren:* Ein enormer Zuwachs an Bundesmitteln für Forschung und Evaluation im Bereich staatlicher Politik wandeln das Umfeld der PTTs. Kennedys Konzepte der „Technokratie“ und des „Endes der Ideologie“ mit einem großen Vertrauen in Experten bestimmen das Bild.

Vor allem in den 50er und 60er Jahren erfuhren die PTTs eine große Wertschätzung, die sie aber Ende der 60er Jahre verloren, vor allem, weil es ihnen nicht gelungen war, erfolgreiche Konzepte zur Lösung von Konflikten wie dem Vietnam-Krieg oder den Ghettoaufständen zu entwickeln.

Obwohl die breite Zustimmung verschwand, wollten politische Entscheidungsträger auf PTTs nicht mehr verzichten. Dies führte vor allem zu einer Politisierung des Expertenwissens und einer Welle neuer, parteinaher Organisationen.

## 2.3 Klassifikation

Die meisten PTTs haben eine ähnlich breite Produktpalette: von Büchern<sup>19</sup>, Forschungsberichten über Zeitschriften bis zu Gastkommentaren in der Tagespresse. Zudem gleichen sie sich in der Personalstruktur sowie ihrer Finanzierung - allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten bezüglich privaten Spenden, Auftragsarbeit oder dem Verkauf von Publikationen. Bei der Rechtsform handelt es sich um die einer gemeinnützigen non-profit-Organisation, d.h. PTTs genießen Steuerfreiheit.

Allerdings weisen PTTs auch unterschiedliche Charakteristika auf, weshalb eine genauere Klassifikation von Nöten ist:<sup>20</sup>

1. *Traditionelle Politikforschungs- und -beratungsinstitutionen / „Universitäten ohne Studenten“:* Diese PTTs - wie beispielsweise die 'RAND Corporation', die 'Brookings Institution' oder das 'American Enterprise Institute for Public Policy Research' (AEI) - widmen sich vor allem grundsätzlichen Problemen der Internationalen Beziehungen, wie beispielsweise den Auswirkungen der Globalisierungsprozesse auf Politik und Gesellschaft. Ihr Ziel ist vor allem die kontinuierliche Mitbestimmung der politischen Agenda. Das Personal besteht vor allem aus Wissenschaftlern, aber auch aus ehemaligen Politikern. Der Konkurrenzdruck durch stärker interessengeleiteten Institutionen wird immer spürbarer.

---

<sup>19</sup> Von Büchern kommt man zum Teil ab, da sie wegen ihres Umfangs häufig von den Entscheidungsträgern nicht gelesen werden.

<sup>20</sup> es gibt verschiedene Klassifikationen mit einer unterschiedlichen Zuordnung der einzelnen Think Tanks, aber in Grundzügen werden Ähnlichkeiten deutlich, vor allem die Beurteilung auf Basis der „Parteilichkeit“. Vgl. dazu Gellner 1991, 138ff und 184ff.

2. *Interessenforschungsinstitute*: Diese Art von PTTs - wie die 'Heritage Foundation', das 'Cato Institute' oder das 'Institute for Policy Studies' - sind durchaus an wissenschaftlichen Kriterien orientiert, wurden aber unter eindeutig ideologisch ausgerichteten Gesichtspunkten gegründet und werden dementsprechend geführt. Dennoch sind sie organisatorisch unabhängig, d.h. nicht direkt von einer Partei oder Interessengruppe dominiert. Ihr Personal besteht zum großen Teil aus zeitweilig beschäftigungslosen Politikern oder Nachwuchspolitikern. Ihre Aufgabe ist es, die ihnen entsprechend nahestehende Partei oder Interessengruppe mit Argumenten für ihre tägliche politische Arbeit zu beliefern. Längere Publikationen sind daher die Ausnahme. Aber auch die allgemeine Öffentlichkeit wird gesucht, vor allem über sympathisierende Medienvertreter.
3. *Politik-Unternehmen (policy-entrepreneurs)/ interessengebundene Ideenagenturen*: Bei dieser Gruppe - wie dem 'Progressive Policy Institute' (PPI) oder dem 'Economic Policy Institute' (EPI) - ist eine Unterscheidung zu den „consultants“ oder Lobbyisten kaum möglich. Es handelt sich vor allem um kleine Organisationen, an deren Spitze zwar häufig Wissenschaftler stehen, deren Ziel aber die kaum verhüllte (eigene) Interessensdurchsetzung ist. Ihre Forschung dient vor allem der Unterstützung der jeweiligen Mutterorganisation, um diesen das Erreichen bestimmter strategisch wichtiger Ziele zu ermöglichen. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen daher gelegentlich Opportunitätserwägungen politischer Natur geopfert werden.

## 2.4 Funktionen von Think Tanks

Im politischen Prozeß übernehmen PTTs verschiedene Aufgaben<sup>21</sup>:

1. *Informations- und Ideengewinnung (Produktion)*: Hierbei handelt es sich um die eindeutigste Funktion.
2. *Informations- und Ideenverarbeitung (Diffusion)*: Einflußnahme auf das „agenda-setting“ vor allem durch Forschungsberichte, Bücher, Zeitungsartikel, Fernsehauftritte, Briefings etc., mit dem Ziel, in der öffentlichen Thematisierungsphase präsent zu sein; häufig besteht ein 'symbiotisches' Verhältnis zu bestimmten Medien, die davon im Konkurrenzkampf zu anderen ebenfalls profitieren.
3. *Allokations- und Netzwerkfunktion (Konvokation)*: PTTs bieten die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und zum gegenseitigen Austausch zwischen Politikern, Administratoren und den PTT-Mitarbeitern in Form von Seminaren, Symposien, Konferenzen und Vorträgen.
4. *Elitentransfer (Transformation)*: Mit Hilfe von PTTs werden neue Politiker und Administratoren rekrutiert sowie Führungspersonal innerhalb der eigenen Strukturen transferiert. So arbeiten z.B. kurzfristig beschäftigungslose Politiker häufig in einem ihrer Partei nahe stehenden PTT.

---

<sup>21</sup> Vgl. Gellner 1994, 137 und 183f.

## 2.5 Bedeutung von Think Tanks

Natürlich ist eine Einschätzung der Bedeutung von PTTs äußerst schwierig, da diese weder quantitativ noch qualitativ meßbar ist - auch wenn politische Entscheidungsträger immer wieder ihren Einfluß betonen. Sie haben sich definitiv als effektives Bindeglied zwischen Forschung und Politik erwiesen, da sie unterschiedlichste Problemfelder der amerikanischen Gesellschaft langfristig und gründlich bearbeiten und gleichzeitig die kurzfristig orientierten Entscheidungen der Politik beeinflussen. Zudem fördern sie die Transparenz und Verständlichkeit von politischen Entscheidungsmechanismen. Oder wie Bruce MacLaury, ehemaliger Präsident der Brookings Institution es ausdrückt: „Think Tanks können, wenn sie erfolgreich sind, politische Fragen bündeln und ihnen eine „wissenschaftliche“ Perspektive hinzufügen, was in dieser Kombination nur selten in anderen Institutionen der Gesellschaft zu finden ist.“<sup>22</sup>

Einer der Gründe für diese Bedeutung ist die Gewaltenteilung und die damit verbundene Zersplitterung der politischen Entscheidungsprozesse in den USA. Vor allem bei unterschiedlichen Mehrheiten im Weißen Haus und dem Kongreß werden Vorschläge nicht automatisch von der Legislative übernommen, so daß Alternativvorschläge an Bedeutung gewinnen. Zudem existiert in der angelsächsischen Politiktradition mit nur zwei konkurrierenden Parteien ein erhöhter Bedarf an gut ausgearbeiteten Gegenstrategien zur regierenden Partei.<sup>23</sup>

## 2.6 Stellung im politischen Prozeß

Wie bereits erwähnt, profitieren politische Entscheidungsträger, die Verwaltung, aber auch die Öffentlichkeit von der Arbeit der PTTs, da diese als Informationsquelle über vermeintliche Autorität verfügen. Insbesondere die Medien befragen bei fast allen wichtigen gesellschaftspolitischen Themen sog. Experten, um ihren Beiträgen wissenschaftliche Autorität zu verleihen. In den USA nennt man die PTTs wegen dieses Einflusses auf die Informationsvermittlung im Fernsehen deswegen auch „news shapers“, sie produzieren „sound bites“. Dabei verlieren allerdings die Inhalte der Kommentare selbst an Bedeutung.

Zudem werden PTTs als Ausdruck eines ganz notwendigen Bedürfnisses von Gesellschaften angesehen, deren Kernproblem die Unübersichtlichkeit und Ungewißheit vermeintlicher oder tatsächlicher globaler, regionaler oder auch persönlicher Risiken ist. Vor allem großen Parteien und Verbänden wird die Lösung dieser Aufgabe immer weniger zugetraut. Die Experten profitieren von dieser Krise der traditionellen Institutionen, weil sie Politik und Gesellschaft mit scheinbar verlässlichen und eindeutigen Antworten auf komplexe Fragen versorgen. Sie erfüllen damit ein funktionales Erfordernis von Risikogesellschaften und dienen somit als partielle Ersatz-Institutionen für Parteien, die keine überzeugenden Antworten (mehr) geben können. Zum Teil wird die Meinung vertreten, PTTs würden zur Destabilisierung des politischen Systems beitragen und hätten somit dysfunktionale Effekte.

---

<sup>22</sup> Vgl. Reinicke 1996, 33

<sup>23</sup> Vgl. Reinicke 1996, 46f.

Tatsächlich aber dienen sie als funktionales Äquivalent für fehlende (Parteien-) Ideologien, was auch den Mythos von der Unabhängigkeit der PTTs entkräftigt. Denn aufgrund ihrer zunehmend bedeutenden Rolle im politischen System ideologisierten sie sich seit Mitte der 80er Jahre.

### **3 Bewertung der Rolle von PTTs**

Die PTTs sind, trotz der zunehmenden Ideologisierung, ständig darum bemüht, ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit zu bekräftigen. Da sie in ihrer Finanzierung von privaten Geldern abhängig sind, wird häufig der Verdacht geäußert, daß PTTs hauptsächlich Ergebnisse liefern, die von den Geldgebern gewünscht werden.<sup>24</sup> Dadurch würden sie jedoch ihre Glaubwürdigkeit und funktionalen Nutzen für die Gesellschaft verlieren. Deswegen müssen sich PTTs in einem gewissen Rahmen bewegen, d.h. den Balanceakt zwischen 'objektiver' Informationsbeschaffung und der Zufriedenstellung der Geldgeber schaffen. Generell haben die PTTs ihre Forschungsberichte in Umfang und Sprache mit der Zeit erheblich den Bedürfnissen der Politiker oder anderer Kunden angepaßt. Dies geht natürlich einher mit Abstrichen bei der Wissenschaftlichkeit, entspricht aber den Anforderungen an die PTTs - ansonsten würden ihre Forschungsberichte nicht nachgefragt.

In diesem Zusammenhang ist es von Nöten, darauf hinzuweisen, daß einige PTTs einzig aufgrund ihrer (steuer-)rechtlichen Vorteile gegründet werden, und im folgenden vor allem Wahlkampfzwecken dienen. In diesen Fällen ist von vornherein klar, daß es sich um parteiische Institutionen handelt. Allerdings geht es diesen PTTs auch nicht in erster Linie um ein 'gutes Image' in der Gesellschaft, sondern vor allem um die resultierenden finanziellen Vorteile.

Mit diesem Überblick sollte deutlich gemacht werden, in welchem Spannungsverhältnis sich PTTs bewegen, zwischen Unabhängigkeit und ideologischer Beeinflussung durch Geldgeber, nahestehende Parteien oder Verbände, zwischen praktischen Anforderungen der politischen Beratungsarbeit und dem eigenen Anspruch der Wissenschaftlichkeit. Als Fazit kann man festhalten, daß in den meisten Fällen - trotz des hohen Ansehens der PTTs - eine Unterscheidung zur traditionellen Lobbyarbeit häufig schwerfällt.

### **4 Außenpolitikberatung an amerikanischen Universitäten**

Neben den Think Tanks spielen die Universitäten eine wichtige Rolle in der Politikberatung in den USA.<sup>25</sup> Diese führen überwiegend Auftragsarbeiten aus, die einzelne Politiker oder Regierungseinrichtungen an die Forschungsinstitute der Universitäten vergeben. Dabei verhält

---

<sup>24</sup> In diesem Zusammenhang ein paar Zahlen zur Auftragsforschung: keine Auftragsforschung machen ca. 55% der nordamerikanischen Think Tanks; mehr als 90% Auftragsforschung machen nur 5 % dieser Think Tanks. Vgl. dazu: Itonago; Ishida 1993, 502.

<sup>25</sup> Der Großteil der Angaben in diesem Text sind entnommen aus Reinicke 1996.



es sich so, daß die an den Universitäten geleistete Forschungsarbeit durch die Mitarbeiter der Think Tanks genutzt wird, um Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger zu nehmen.

Man kann die universitären Forschungseinrichtungen leicht in drei Kategorien einteilen:

- *Sonderforschungsbereiche von Universitäten:* Hier wird überwiegend individuelle Forschung betrieben, die auf keinen bestimmten Themenbereich spezialisiert ist, sondern von den Interessen der einzelnen Wissenschaftler abhängt. Diese Einrichtungen beschäftigen auch wenig eigene oder feste Mitarbeiter, sondern haben meistens eine große Anzahl von Gastprofessuren. Das bekannteste Beispiel ist das „Institute for Advanced Studies“, das an die Princeton University angebunden ist.
- *Universitäre Forschungszentren:* Hier wird eine einheitliche interdisziplinäre Struktur geschaffen, um sämtliche Ressourcen einer Hochschule zu einem bestimmten Themenbereich zu bündeln. Ein Beispiel hierfür ist das „Center for Western European Studies“ (CWES) an der Universität von Berkeley, das die wissenschaftliche Beschäftigung mit Westeuropa, sowohl in Berkeley als auch im gesamten amerikanischen Hochschulwesen koordiniert. Das CWES präsentiert die neuesten und wichtigsten Forschungsergebnisse zu Westeuropa einem Publikum, das Angehörige von Hochschulen, Mitarbeiter von Think Tanks und Politiker erfaßt.
- *Forschungsinstitute:* An ihnen wird zwar überwiegend Grundlagenforschung betrieben, doch die dort angesiedelten Wissenschaftler orientieren sich an der politischen Praxis und haben auch viele Politiker in ihrem Kundenkreis. Das „Center for International Studies“ an der Princeton University richtet sich mit seinen Veröffentlichungen an Wissenschaftler und Politiker in den USA und im Ausland

Eines jedoch haben alle universitären Forschungseinrichtungen gemeinsam. Sie sind überwiegend nicht parteipolitisch engagiert und führen größtenteils keine einseitig akzentuierte Forschung durch. Die meisten konzentrieren sich auf Seminare oder Analysen in Buchlänge bei der Präsentation ihrer Forschungsergebnisse. Diese werden dann, wie bereits erwähnt, von den Mitarbeitern der Think Tanks genutzt, um ihrerseits ihre Forschung und Strategiepapiere darauf aufzubauen.

Universitäre Forschungseinrichtungen üben im Vergleich mit den Think Tanks einen deutlich geringeren Einfluß aus. Dies hat mehrere Gründe:

- Einerseits die räumliche Entfernung. Da sie ihren Sitz überwiegend nicht in Washington haben, fehlt den Wissenschaftlern der universitären Forschungseinrichtungen der direkte Kontakt zu den Entscheidungszentren und den Mitarbeitern von Behörden und sonstigen Einrichtungen.
- Andererseits herrscht bei vielen Politikern noch die Meinung vom Wissenschaftler im Elfenbeinturm, der sich sehr wenig mit konkreten Problemen beschäftigt, vor.
- Hinzu kommt, daß gerade die Republikaner den Einfluß der Hochschullehrer, die politisch eher links von ihnen einzuordnen sind, ohnehin zurückdrängen wollen.

Zusammengefaßt ähnelt das Verhältnis zwischen Politikern, Think Tanks und universitären Forschungseinrichtungen einer Leiter. Die Universitäten, die am Fuße der Leiter stehen, liefern die Informationen und Ideen. Die Think Tanks neigen sich diese Informationen an und benutzen sie als Grundlage für ihre Forschungsarbeiten, die sich an praktischen Zielvorgaben orientieren und die sie dann den Politikern, die an der Spitze der Leiter stehen, übermitteln.

Das will aber nicht heißen, daß Universitäten keinen Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß der USA nehmen. Vielmehr liefern sie eine glaubwürdige und unabhängige Forschung, die nicht umsonst als Basis der Forschungsarbeiten der pragmatischeren Think Tanks dient.

Ralf Dierker, Mario Bartsch, Katja Mielke

## Außenpolitikberatung für den Deutschen Bundestag

### 1 Einleitung

Die Beratung in außenpolitischen Fragen wird für den Deutschen Bundestag immer wichtiger. Dies erklärt sich aus einem Strukturwandel der Außenpolitik, die zunehmend komplexer wird und heute auch vermehrt Themen beinhaltet, die früher als rein innenpolitisch angesehen wurden. Die Zahl der für die Außenpolitik relevanten Akteure hat zugenommen, zudem fallen außenpolitische Entscheidungen immer weniger im rein nationalen Kontext. Die außenpolitischen Aktivitäten des Bundestages haben zugenommen und somit den Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen, z. B. der zunehmenden Europäisierung der Außenpolitik, Rechnung getragen. Der Bundestag verfügt als Nachfrager für wissenschaftliche Politikberatung sowohl über interne als auch externe Ressourcen:

Intern	Extern
Wissenschaftliche Dienste	Interessenverbände
Fraktionsdienste	Institute
Hearings	Stiftungen
Persönliche Mitarbeiter der MdB	Universitäten
Anfragen	Forschungsinstitute
Ministerialbürokratie (Bundesreg.)	Gutachter
	Medien

Im folgenden wird an drei unterschiedlichen Beispielen erläutert, wie Außenpolitikberatung für den Bundestag organisiert sein kann. Im ersten Teil wird die Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste vorgestellt. Im Anschluß daran werden die Fraktionsdienste behandelt. In diesem Zusammenhang werden auch die wichtigsten Punkte der Diskussionen mit zwei unserer Seminargäste widergegeben. Der Büroleiter des CDU-Politikers Volker Rühle hatte im Rahmen unseres Seminars über seine Tätigkeit berichtet, außerdem war in einer späteren Sitzung eine Mitarbeiterin von Bündnis 90/Die Grünen, Elisabeth Weber, zu Gast. Der abschließende Teil unseres Beitrages hat den Auswärtigen Ausschuß zum Thema.

## **2 Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages**

Eine wichtige Institution für Bundestagsabgeordnete und Ausschüsse des Bundestages bilden die Wissenschaftlichen Dienste („Abteilung W“). Die Wissenschaftlichen Dienste bieten Beratungsleistungen sowohl für Einzelpersonen als auch für Gruppen (insbesondere Ausschüsse) an. Dabei beschränkt sich die „Abteilung W“ nicht auf die Beratung in außenpolitischen Fragen. Zu vielfältigen Themen und komplexen Fragestellungen werden von der „Abteilung W“ Materialien zusammengestellt und Lösungsvorschläge entwickelt. Die Wissenschaftlichen Dienste stehen grundsätzlich allen Abgeordneten zur Verfügung, werden jedoch vor allem dann genutzt, wenn andere Informationsquellen nicht zur Verfügung stehen.

### **2.1 Struktur und Aufgaben**

Organisatorisch gesehen bildet eine von drei Abteilungen der Bundestagsverwaltung die Wissenschaftlichen Dienste. Diese besteht aus vier Unterabteilungen:

1. Die Wissenschaftlichen Fachdienste (WF 1 und WF 2) bieten Beratungsleistungen für die Ausschüsse an, zusätzlich bilden sie Gutachtergruppen zur Behandlung spezieller, thematisch sehr eingegrenzter Fragen in Form von Gutachten.
2. Die Wissenschaftliche Dokumentation (WD) befaßt sich mit den eher traditionellen Aufgabenbereichen von Parlamentsdiensten wie Bibliothek, Registratur und Archiv.
3. In der Unterabteilung Petitionen und Eingaben (Pet) werden Eingaben von Bürgern und Bürgergruppen bearbeitet.

Der Ausschußdienst sorgt sich um die Akquisition und Organisation des für die Arbeit der Bundestagsausschüsse relevanten instrumentellen Wissens. Der Gutachter- und Recherchedienst spezialisiert sich unter Verwendung wissenschaftlicher Methoden auf ein enges Wissensgebiet. Die Dokumentation beschränkt sich auf die Präsentation von Wissen. Dabei sind eine hohe Benutzerfreundlichkeit, größtmögliche Aktualität und eine relative Vollständigkeit des Bestandes die wichtigsten Eckpunkte für eine erfolgreiche Arbeit.

Die Wissenschaftlichen Dienste werden vor allem durch diejenigen Bundestagsabgeordneten benutzt, die nur einen geringen Zugang zu anderen Informationsquellen besitzen (z. B. die Fraktionsdienste). Als Auftraggeber für Recherchen durch die Abteilung W kommen neben einzelnen Abgeordneten auch Ausschüsse in Betracht.

### **2.2 Reformbedarf**

Das größte Problem stellt die mangelnde Aktualität der Arbeitsergebnisse der Wissenschaftlichen Dienste dar. Hinzu kommen die teilweise Unkenntnis des jeweiligen Standes der Wissenschaften, eine nicht verwendungsspezifische Aufbereitung des Wissens sowie das Fehlen von Hintergrundinformationen. Ein strukturelles Problem besteht darin, daß die einzelnen Organisationseinheiten der Abteilung W (Ausschuß-Sekretariate, Fachbereiche

und Referate) funktional differenzierte und fachlich selbständige Einheiten darstellen. Dies erschwert eine übergreifende, effektive Nutzung des Wissens, das theoretisch in den Wissenschaftlichen Diensten vorhanden ist. Die vorliegenden Mängel führen in vielen Fällen zu einer „parlamentarischen Ausweichstrategie“: Fraktionsdienste und persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten werden als zunehmend wichtig angesehen.

Um dem Trend des Abwanderns der Abgeordneten hin zu den Fraktionsdiensten und persönlichen Referenten entgegenzuwirken, muß das von der Abteilung W zur Verfügung gestellte Wissen vor allem schneller angeboten werden. Zusätzlich ist es unerlässlich, daß die Mitarbeiter der Abteilung W an umfassenden und regelmäßigen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen.

### **3 Die Arbeit der "Fraktionsdienste"**

Anders als die Wissenschaftlichen Dienste stehen die sogenannten "Fraktionsdienste" nur den Abgeordneten einer bestimmten Fraktion zur Verfügung. Es sind zum Teil persönliche Mitarbeiter bestimmter Abgeordneter, aber auch Spezialisten, die von der Fraktion gerade wegen ihres Wissens in Anspruch genommen werden.

In der SPD-Bundestagsfraktion ist die Struktur dabei wesentlich weniger hierarchisch als bei anderen Fraktionen. Jeder Abgeordnete greift auf jeden wissenschaftlichen Mitarbeiter der eigenen Fraktion zu, wenn er sein Wissen benötigt.

#### **3.1 Ergebnisse der Gespräche mit Seminargästen**

Im Verlauf unseres Seminars besuchte uns Hans-Joachim Falenski, Leiter des Büros von Volker Rühe und damit ein Mitarbeiter der CDU-Bundestagsfraktion. Er schilderte seine Arbeit als eher personenbezogen. Seine Rolle sei durchaus nicht auf die reine Informationsbeschaffung begrenzt. Vielmehr sehe er sich in der Lage, durch seine Arbeit die Politik seiner Abgeordneten mitzugestalten. Herr Falenski sieht sich außerdem auch als PR-Mann, der seinen Abgeordneten (in diesem Fall Volker Rühe, Spitzenkandidat der CDU für das Amt des Ministerpräsidenten in Schleswig-Holstein) nicht nur mit Informationen beliefern muß, sondern auch in anderen Fragen mit Rat und Tat zur Seite stehen soll. Er schilderte, wie wichtig es sei, seinen Abgeordneten ins rechte Bild zu setzen. Inhaltliche Arbeit stehe da teilweise außen vor. Wichtiger als der Gehalt der Politik sei oftmals mehr, wie diese Politik vermittelt werde und von wem.

Elisabeth Weber, Mitarbeiterin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Grüne, die ebenfalls Gast unseres Seminars war, sah sich hingegen nicht als Mitarbeiterin eines speziellen Fraktionsmitglieds. Sie beschrieb ihre Arbeit vor allem als inhaltliche Arbeit; als Informationsrecherche und -analyse. Frau Weber kritisierte die scheinbar zunehmende Notwendigkeit, sich dem "Medienzirkus" anzupassen. Jeder Abgeordnete bräuchte offenbar heute mehr als noch vor zehn Jahren auch "Image"-Betreuung. Fast schien es, als sei Frau Weber im Laufe der Jahre desillusioniert worden, was mögliche inhaltliche Politikgestaltung

in ihrem Job angeht. Trotzdem sei sie fest davon überzeugt, daß ihre Arbeit auch heute und in Zukunft wichtig für die Abgeordneten ihrer Fraktion sein werde.

Bei ihrer Arbeit stützt sich Frau Weber zum einen auf die Wissenschaft als Quelle für Informationen und zum anderen auf persönliche Freundschaften nicht nur im Inland sondern auch außerhalb Deutschlands. Das freundschaftliche Verhältnis mache es möglich, frühere Beratung zu bewerten, ohne dabei jemandem vor den Kopf zu stoßen. Für sie schien diese Art der Informationsbeschaffung vor allem auch mit persönlicher Bestätigung in ihrem Beruf verbunden. Anders als Herr Falenski beharrte sie darauf, daß Politik durch Diskussion in der Fraktion gestaltet werde. Ihren Einfluß auf die Politikgestaltung sah sie daher eher als gering an.

Ein weiterer Fraktionsmitarbeiter, Uwe Stehr, Mitarbeiter der SPD-Bundestagsfraktion in der Arbeitsgruppe Außenpolitik, gab telephonisch Auskunft. Er ist vor allem für Abrüstungsfragen und Osteuropa zuständig. Wie bereits zuvor erwähnt, stehen Mitarbeiter der SPD-Fraktion allen Abgeordneten der Partei gleichermaßen zur Verfügung. Er hielt es denn auch für eher schwierig, direkten Einfluß auf die Politik zu nehmen. Eine einzelne Beraterstimme sei nicht in der Lage, Politik zu verändern. Daher könnten sich Berater nur dann an der Politikgestaltung beteiligen, wenn ihre Positionen keine Einzelmeinungen sondern Teil eines Mainstreams seien. Herr Stehr warnte daher vor einer Überbewertung der Politikberatung. Interessanterweise sieht Herr Stehr seine Arbeit durchaus als Legitimationsbeschaffung. Er sagte, seine Arbeit sei meist dann gefragt, wenn Abgeordnete einen bereits vorhandenen Politikansatz untermauern wollten. Der Entscheidungsbedarf sei wichtig dafür, ob ein Fraktionsmitglied seine Arbeit in Anspruch nehme.

Besonders für die Mitarbeiter der Regierungsfractionen ist die Beraterarbeit oft Organisationsarbeit. Herr Stehr sieht eine Veränderung der Nachfrage im Vergleich zur Oppositionszeit. Jetzt, wo die SPD in der Regierung ist, sei weniger inhaltliche politische, sondern vielmehr organisatorische Beratung gefragt, er sieht sich daher eher weniger als Politikberater.

Die Arbeit der Fraktionsmitarbeiter unterscheidet sich je nach ihrer Bindung an bestimmte Abgeordnete. Ist ein Fraktionsmitarbeiter für ein bestimmtes Fraktionsmitglied zuständig, wie Herr Falenski, dann wird seine Arbeit mehr personenbezogen sein. Steht ein Fraktionsmitarbeiter allen Fraktionsmitgliedern zur Verfügung, ist die Arbeit oft inhaltlicher, zumal, wenn der Fraktionsmitarbeiter ein bestimmtes Spezialwissen hat.

#### **4 Der Auswärtige Ausschuß des Bundestages**

Der mit der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung für den Bereich der Außenpolitik betraute Auswärtige Ausschuß verwendet mehr als zwei Drittel seiner Sitzungszeit für die Beratung außenpolitischer Grundsatzfragen sowie aktueller außenpolitischer Entwicklungen. Dies hat den Vorzug, daß die Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses weitgehend qualitativ hochwertige und nachprüfbare Informationen in ihre

parlamentarische Meinungsbildung und Entscheidungsempfehlungen für den Bundestag einbeziehen können.

#### **4.1 Die Informationsgewinnung der Ausschußmitglieder**

Die Willensbildung des Ausschusses sowie seine Informationsgewinnung vollzieht sich hauptsächlich in gemeinsamen Sitzungen mit Vertretern der Bundesregierung. Die Abgeordneten lassen sich in fast jeder Ausschußsitzung über aktuelle Entwicklungen in bestimmten Ländern oder Regionen, beziehungsweise über die Verhandlungen und die Einschätzungen der Bundesregierung dazu berichten. In der letzten Wahlperiode war das 200 mal der Fall. Zuständig sind in der Regel die Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes oder der Außenminister.

Zunehmend an Bedeutung gewinnt die Information der Abgeordneten durch gemeinsame Sitzungen mit ausländischen Politikern und Vertretern internationaler Organisationen. Zum Beispiel werden in den europapolitischen Beratungen des Ausschusses unter anderen die Außenminister der EU-Partnerländer einbezogen. Der Information der Ausschußmitglieder dient darüber hinaus das Einladen ausländischer Gäste zu Aussprachen im Ausschuß, insbesondere Delegationen Auswärtiger Ausschüsse anderer Parlamente sind regelmäßig Gäste. Der scheinbar geringe Informationswert dieser Besuche wird durch die vor diesem Hintergrund ermöglichten hocheffizienten Gespräche in kleinerer Runde wettgemacht. Gegenbesuche von Delegationen des Auswärtigen Ausschusses stellen eine Möglichkeit für dessen Mitglieder dar, Eindrücke aus erster Hand aufzunehmen sowie ein persönliches Kontaktnetz und darüber hinaus ein langfristiges Vertrauensverhältnis zu Vertretern anderer Staaten zu entwickeln.

Ein weiteres Instrument der Beratung sind öffentliche, teilweise auch nicht-öffentliche, Anhörungen (Hearings) mit Experten aus Wissenschaft und Praxis. In der letzten Wahlperiode von 1994-1998 wurden lediglich zwei öffentliche Anhörungen durchgeführt – 1995 zum Thema der militärischen Besetzung Tibets durch China sowie 1997 zum Thema „Bestandsaufnahme und Perspektiven der deutschen auswärtigen Kulturpolitik“.

Die Teilnahme an internationalen Wahlbeobachtungen spielt genauso eine Rolle beim Erwerb von Spezialkenntnissen zu außenpolitischen Themenkomplexen wie die außenpolitische Aktivität vieler Abgeordneter durch Mitgliedschaften in bi- und multilateralen Parlamentariergruppen und Internationalen Parlamentarischen Versammlungen. Parlamentariergruppen bieten ein Forum zum internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch. In der Wahlperiode 1994-1998 gab es insgesamt 45 bilaterale Parlamentariergruppen, von der Deutsch-Ägyptischen- bis zur Deutsch-Zentralasiatischen Parlamentariergruppe, die jeweils eng mit den deutschen Botschaften im Ausland zusammenarbeiteten. Ein Beispiel für eine internationale parlamentarische Versammlung wäre die Nordatlantische Versammlung als Bindeglied zwischen den nationalen Parlamenten und der NATO. Viele Abgeordnete sind außenpolitisch als Experten aktiv, etwa für internationale Menschenrechtsfragen oder Abrüstungs- und Entwicklungspolitik. Einfluß auf den Willensbildungsprozeß im Auswärtigen Ausschuß hat ebenfalls der ständige Dialog mit

dem Verteidigungsausschuß und dem Ausschuß für Angelegenheiten der EU sowie mit internationalen Organisationen wie UNO oder Europarat.

#### **4.2 Begrenzte Einflußnahme**

Aufgrund der informellen Diskussions- und Entscheidungswege zwischen den Abgeordneten und der Bundesregierung und der Tatsache, daß außenpolitische Entscheidungen von vielen kaum überschaubaren Faktoren abhängig sind, fällt es schwer, den Einfluß der Ausschubarbeit nach außen zu messen. Der entscheidende Vorteil scheint zu sein, daß Probleme und Kritik bei Gesprächen mit ausländischen Parlamentariern und Diplomaten viel deutlicher angesprochen werden können, als das auf offiziellem Wege möglich wäre, zum Beispiel in Menschenrechtsfragen. Die Gewichtung informeller Beratungsverfahren sowie die externe Beratung durch Wissenschaftler ist für Außenstehende nur schwer bestimmbar. Wissenschaftliche Beratung ziehen einzelne Abgeordnete vornehmlich von solchen Wissenschaftlern heran, die dem eigenen politischen Lager zugerechnet werden können. Auf diese Weise erhoffen sie sich Aussagen, auf die sie sich im politischen Meinungskampf stützen können. Unpolitische Beratung tritt demzufolge hauptsächlich im Rahmen von informellen Beratungsformen in den Vordergrund.



Nadine Bleher, Rainer Brohm, Anneke Hudalla, Adam Kerpel-Fronius, Frank Sammeth

## Außenpolitikberatung für die Bundesregierung

### 1 Einleitung

Was die Außenpolitik angeht, so ist die Bundesregierung wahrscheinlich die wichtigste Nachfragerin von Politikberatung. Es lag daher nahe, ihr einen eigenen, einführenden Block im Seminar zu widmen. Unsere Gruppe übernahm die Aufgabe, die Beratungsmechanismen bei der Bundesregierung als Ganzes näher zu beleuchten. Dies geschieht zunächst in allgemeiner Form, während es anhand der außenpolitischen Beratung mit Beispielen konkretisiert wird.

### 2 Erwartungen der Bundesregierung

Die Politikberatung soll für die Bundesregierung zwei Funktionen erfüllen:

- *Programmtätigkeit*: d.h. zum einen die Bildung von Politikpräferenzen für die tatsächliche Politikgestaltung, zum anderen Aussagen über den Ist-Soll Zustand in den einzelnen Politikfeldern der Ressorts.
- *Durchsetzungstätigkeit*: d.h. Unterstützung für die Durchsetzung und Implementation bereits gewählter Politikpräferenzen.

Insgesamt herrscht bei der Bundesregierung ein Beratungsmodell vor, daß nah am Entscheidungsprozeß liegt. Die Beratung ist daher eng verknüpft mit den jeweiligen Politikpräferenzen. Bei der Entwicklung eines politischen Programms ist der Bedarf an Wissenschaftlern offensichtlich nicht groß.

### 3 Formen der Politikberatung

In der Literatur findet sich häufig der Hinweis, daß die deutsche Politikberatung durch das Beiratswesen stark institutionalisiert sei, im Gegensatz beispielsweise zur USA, wo unabhängige "Think Tanks" eine herausragende Rolle spielen.<sup>26</sup>

Ein zentrales Merkmal der Beratung bei der Bundesregierung ist die Dominanz des *Ressortprinzips*. Die Kooperation zwischen Wissenschaft und Politik geschieht auf der Ebene der einzelnen Ministerien, und wird nicht zentral koordiniert. Es gibt also keine systematische Gesamtkonzeption für die Heranziehung wissenschaftlicher Beratung im Regierungsbereich. Zwar wurden mit dem Machtantritt der sozial-liberalen Koalition 1969 großangelegte Versuche unternommen, wichtige Reformprojekte mit Hilfe von ressortübergreifenden Gremien voranzutreiben - die Planungsabteilung (PA) im Bundeskanzleramt und die

---

<sup>26</sup> Über die tatsächliche Unabhängigkeit der amerikanischen 'Think Tanks' wird allerdings heftig gestritten, vgl. Text zur amerikanischen Beratungslandschaft.

Projektgruppe 'Regierungs- und Verwaltungsreform' beim Bundesminister des Innern (PRVR) sind klassische Beispiele dafür - der erhoffte Erfolg blieb jedoch aus, und ab Mitte der '70er Jahre erlebte die Ressortberatung eine Renaissance.<sup>27</sup>

Es existieren verschiedene Formen der Politikberatung für die Bundesregierung:

- Beiräte (ressortbezogene Gremien)
- 'Ad hoc'-Beratung (Auftragsberatung)
- Ressort eigene Forschungseinrichtungen (Bundesanstalten)
- Bund-Länder Einrichtungen
- Eigenständige Forschungseinrichtungen

Dominierend sind jedoch die Formen "ad hoc-Beratung" und die Beratung durch die Beiräte, weshalb im folgenden nur diese vorgestellt werden.

### **3.1 "Ad hoc Beratung"**

Unter "ad hoc Beratung" versteht man die punktuelle Vergabe von Aufträgen an Experten, damit diese sich zu konkreten Fragestellungen äußern. Diese Form der Beratung ist sehr vielseitig, sie reicht von einem kurzen Anruf des Ministerialbeamten bei einem befreundeten Journalisten, bis hin zur Bestellung von Expertenanalysen bei wissenschaftlichen Einrichtungen. Es liegt in der Natur der Sache, daß diese Kategorie der Beratung stark durch informelle Strukturen geprägt ist und dementsprechend wenig Transparenz hat. Das ist sicher mit der wichtigste Grund, warum die ohnehin nur spärlich vorhandene Literatur zu dem Thema sich vorwiegend mit den Beiräten befaßt. Die Tatsache aber, daß 1992 der Bundeshaushalt rund 65 Mio. DM für diese Form der Beratung ausgab, im Vergleich zu 16 Mio. DM, die in die Beiräte geflossen sind, scheint dafür zu sprechen, daß man den Stellenwert dieser "geräuschlosen Politikberatung" nicht unterschätzen sollte.

### **3.2 Das Beiratswesen**

Dieser Bereich findet in der Literatur, vermutlich der Überschaubarkeit wegen, wesentlich mehr Beachtung. Die Funktion der den einzelnen Ressorts zugeordneten Beiräte ist die Entwicklung politischer Konzeptionen und die Ergänzung des politischen Sachverständes. Die Errichtung dieser Beiräte erfolgt unsystematisch und liegt in der Kompetenz der einzelnen Ministerien. Oft liegt die Entscheidungskompetenz über die Einsetzung der Beiräte in den unteren Ebenen der Ministerialhierarchie und eben nicht bei der politischen Leitung.

Eine genaue Angabe über die Anzahl oder ein Gesamtüberblick der Beiräte bei der gegenwärtigen Bundesregierung war uns nicht verfügbar. Wir hatten lediglich eine Statistik aus dem Jahre 1992, als es insgesamt 294 solche Gremien mit ca. 2875 Beratern gab. Für diese gab der Bundeshaushalt, wie oben bereits erwähnt, 16 Mio. DM aus.

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu Krevert 1993, 170ff.

Üblicherweise unterscheidet man 3 Typen von Beiräten:

- *Wissenschaftliche Beiräte*: diese sind überwiegend mit Wissenschaftlern besetzt, die mit der Erarbeitung von Gutachten und Stellungnahmen beauftragt werden, wie beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- *Fachbeiräte*: Diese werden aus Sachverständigen- in dem Fall nicht nur Wissenschaftler - für Spezialgebiete zusammengesetzt. Ihre Einrichtung und ihr Arbeitsbereich liegen in der Zuständigkeit der Abteilungen und Referate in den jeweiligen Ministerien. Ihre zentralen Aufgaben bestehen in der Erarbeitung und Begutachtung von Gesetzesentwürfen, der Implementationsberatung und der Bewertung technischer/naturwissenschaftlicher Fragen, die für die Bundesregierung von Bedeutung sind. Als Beispiel kann man den Arbeitskreis für Ost-West-Fragen, den Kulturpolitischen Beirat (beide Auswärtiges Amt) oder den Arbeitskreis für Rechtschreibregeln (BM des Innern) nennen.
- *Gemischte Beiräte*: hierbei handelt es sich um die Hauptform des Beiratswesens. Ihne gehören Wissenschaftler, "Interessenvertreter" aus Regierung und Gesellschaft und Verbände an. Ihr Anspruch ist, durch die Kombination von "unabhängigem" Sachverstand und interessengeleiteten Vorstellungen zur Analyse, Untersuchung und Beratung von Sachverhalten, einen Interessenausgleich bzw. eine Kompromißbildung zwischen den verschiedenen Akteuren herbeizuführen. Beispiele für diese Form des Beiratswesens sind der Bundesgesundheitsrat oder der Beirat für Entwicklungspolitik.

#### 4 Zusammenfassung der Expertengespräche

Unsere Gruppe hatte zwei Gesprächspartner. Telefonisch wurde ein Interview mit Herrn Krefft, Koordinator für den Bereich Forschung im Auswärtigen Amt, durchgeführt, während in unserem Seminar Herr Hubertus von Morr, Leiter des Berliner Büros des Bundeskanzleramtes, persönlich erschien.

Herr Krefft differenzierte zwischen drei relevanten Formen von Politikberatung. Zum einen gibt es eine "in-house" Analyseeinheit - ein Planungsstab von etwa 12 Personen. Er gilt als Vermittler zwischen Wissenschaft und Politik. Hier werden Analysen und Expertisen aus Wissenschaft und anderen Bereichen so aufgearbeitet, daß Minister und Staatssekretäre diese nutzen können. Es werden Gäste aus Forschungsinstituten, aber auch aus der Wirtschaft, beschäftigt, zudem ist immer ein Experte aus dem Bundesministerium der Verteidigung anwesend.

Zum anderen werden Beamte angewiesen, mit Experten aus Instituten wie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) sowie aus den Universitäten ständigen Kontakt zu halten. Die beiden genannten Institute werden bevorzugt, da das Auswärtige Amt vor allem aus Kostengründen angehalten ist, die Dienste der ohnehin von der Bundesregierung finanzierten Einrichtungen zu nutzen.

Schließlich gibt es noch die ständigen Beiräte, wie zum Beispiel den Arbeitskreis Friedens- und Konfliktforschung, in denen es gelegentlich auch um grundsätzliche Fragen geht. Ein aktuelles Beispiel dafür war die Frage nach einer NATO-Intervention mit oder ohne UN-Mandat.

Beide bezeichneten die Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft als einen ständigen Dialog, bei dem einzelne Erwägungen und Erkenntnisse der Berater aufgenommen und erwogen werden. Das größte Problem dieser Beziehung liege darin, daß, während die Politik vor allem konkrete, kurzfristige Lösungshilfe nach dem Modell "Option A vs. Option B" erwartet, die Wissenschaft ihrer Natur entsprechend eher an der Erforschung langfristiger Tendenzen orientiert sei. Beide betonten, daß Politiker bei den Gutachten vor allem Kürze und Stringenz erwarten, eine Tugend, die an den hiesigen Universitäten nicht hinreichend vermittelt wird.

Die Gespräche standen unter dem Eindruck der damals noch andauernden NATO-Luftangriffe gegen Jugoslawien; Es wurden zahlreiche Fragen gestellt, die die Arbeitsweise der Politikberatung während Krisenzeiten betrafen. Es entstand der Eindruck, daß die Beratung gerade in Krisen weniger in Anspruch genommen werde. Vor allem bestehe die Tendenz, daß abweichende Meinungen wegen des Entscheidungsdrucks ausgeklammert werden.

## **5 Persönliche Eindrücke**

Das Bild, das sich uns nach der Beschäftigung mit dem Thema bot, schien darauf zu deuten, daß der Primat der Politik bei der Beratung bestehen bleibt. Es sind die Politiker, die über die Zielsetzungen der Politik entscheiden und letztendlich für die Ergebnisse die Verantwortung tragen. Die Beratung leistet jedoch tatkräftige und unerläßliche Unterstützung bei der Auswahl der Mittel der Politikimplementierung. Auf diese Aufgabenteilung scheinen auch die oben erwähnte Verhaltensmuster bei Krisensituationen zu verweisen, die deutlich zeigen, daß Politiker ihre Entscheidungskompetenz ungern delegieren .

Problematisch erscheint uns der Eindruck, daß es wegen der starken Ressortbezogenheit der Politikberatung doch des öfteren zu Koordinationsschwierigkeiten zwischen den einzelnen Ministerien kommen kann. Die Gesprächspartner zeigten sich jedoch mit den bestehenden Strukturen alles in allem zufrieden.

Und noch eine Bemerkung zum Schluß: Studierende, die sich künftig mit dem Thema befassen möchten, sind ob der eher spärlich vorhandenen Literatur wahrlich nicht zu beneiden. Authentische Einblicke in die Beziehung zwischen Politik und Wissenschaft können gedruckte Statistiken kaum vermitteln. Es bleibt nicht viel anderes übrig, als das persönliche Gespräch mit Beteiligten zu suchen.

Jan Bittner, Roland Siegers und Marion Feldmann

## **Außenpolitikberatung durch wissenschaftliche Institute**

### **1 Einleitung**

*„Außenpolitik kommt ohne wissenschaftliche Beratung immer weniger aus.“<sup>28</sup>*

*„Außenpolitiker haben immer weniger Interesse an wissenschaftlicher Beratung.“<sup>29</sup>*

So widersprüchlich stellt sich das Bild zu Beginn der Berliner Republik dar, fragt man nach der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Dabei mangelt es nicht an Themen, denn seit dem weltpolitischen Umbruch von 89/90 bestimmen neue Herausforderungen, neue Konflikte, aber auch neue Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten die Internationale Politik. Sie machen wissenschaftliche Beratung von Politik vermehrt notwendig. Diesen Bedarf decken neben anderen Anbietern wissenschaftlichen Institute.

Unserer Arbeitsgruppe beschäftigte sich ein Semester lang mit der Außenpolitikberatung durch wissenschaftliche Institute. Wir informierten uns über persönliche Gespräche mit Experten, schriftliche Anfragen an die Einrichtungen und Fachliteratur. Dabei stießen wir auf Besonderheiten, aber auch auf Probleme dieser Beratung. Unsere Ergebnisse haben wir in vier Thesen zusammengefaßt, die wir exemplarisch an vier ausgewählten Instituten vorstellen.

## **2 Vier Thesen zur wissenschaftlichen Politikberatung**

### **2.1 Politik wird zunehmend über die Medien ausgetragen**

Dieses Phänomen ist in der Außenpolitik deutlich wahrzunehmen. Davon bleibt die wissenschaftliche Beratung nicht unberührt und die Anforderungen an die Institute verändern sich. Vermehrt werden kurze Papiere nachgefragt, die neben einer konkreten Sachanalyse auch Vorschläge zur mediengerechten Präsentation einer Politik enthalten. Durch griffige Sprache und durch sogenannte „catch-words“ werden Ideen und Konzepte so zusammengefaßt, daß sie „vermarktet“ werden können. Beispiel für die Bedeutung von Begriffen ist die Idee des „Verfassungsvertrags“ für die Europäische Union, die im zweiten Schäuble-Lamers-Papier vorgestellt wurde. Durch diesen neuen Begriff wurde die europäische Verfassungsdebatte in Deutschland wiederbelebt, ohne daß neue Konzepte dahinter standen. Dieser Bedarf an mediengerechtem Auftreten und öffentlichkeitswirksamer Politikberatung wird zunehmend von den Beratungsinstituten erkannt und entsprechende Beratung angeboten. Allerdings warnen Berater, daß Politik sich zu sehr um eine gelungene Präsentation bemüht und die Inhalte darüber vernachlässigt.

---

<sup>28</sup> Mols 1998, 253.

<sup>29</sup> Segbers 1994, 445-446.

## **2.2 Die Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) steigt**

In NGOs engagieren sich vielfach Personen mit großer Fachkompetenz und guten Kontakten. So sind sie zu einem wichtigen Informationsreservoir für die Politik geworden. Auf den großen Nutzen dieser alternative Politikberatung wiesen insbesondere Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen hin.<sup>30</sup> Aber auch wissenschaftliche Institute nutzen Kenntnisse von NGOs und vermitteln sie so der Außenpolitik. Beispiele lassen sich etwa bei friedenspolitischen Instituten wie dem Berliner Informationsbüro für Transatlantische Sicherheit (BITS) finden, das eine wichtige Rolle in der Kampagne gegen Landminen spielte (siehe unten).

## **2.3 Informeller Austausch nimmt eine zentrale Stellung in der Außenpolitikberatung ein**

Alle Gesprächspartner machten deutlich, daß persönliche Kontakte zwischen Politikern und Beratern sehr wichtig sind und daß die daraus resultierenden Gespräche die effizienteste Form der Außenpolitikberatung sind. Den Gesprächen beim Abendessen oder am Buffet bei Konferenzen u.ä. wird oft eine größere Bedeutung zugeschrieben als den zuvor stattfindenden Expertenpanels, so daß es nicht unberechtigt scheint, von „Kaviar-Beratung“ zu sprechen.

## **2.4 Räumliche Nähe und das Vorhandensein von Wissenschaftlern vor Ort ist von Bedeutung**

Der Standort Berlin erlangt in zweifacher Hinsicht eine neue Bedeutung. Zum einen bieten sich in der Bundeshauptstadt seit dem Regierungsumzug mehr Möglichkeiten für direkten Kontakt zwischen Wissenschaft und Politik. Zum anderen ergibt sich durch die Nähe zu den mittel- und osteuropäischen Staaten die Möglichkeit einer Außenpolitikberatung durch Institutionen mit hoher ostpolitischer Kompetenz. Allerdings bleibt das mit dem Regierungsumzug verbundene Dilemma: Während Osteuropa geographisch näher rückt, entfernen sich Brüssel und die westeuropäischen Zentren. Die Vorteile, die der direkte Kontakt zu den politischen Entscheidungsträgern bietet, führen dazu, daß eine Reihe von Einrichtungen nach Berlin umziehen (DGAP, SWP, BIOST u.a.).<sup>31</sup> Die mit dem Umzug einher gehende Fusion von SWP und BIOST lassen ein Bündeln außenpolitischer Kompetenz in einem Institut erwarten.

Ein Überblick über das Zusammenspiel von Politik Wissenschaft und Öffentlichkeit bietet das von Giering entwickelte Modell der wissenschaftlichen Politikberatung (Abb.1) im Anhang.

---

<sup>30</sup> So Elisabeth Weber in ihrem Vortrag vor dem Hauptseminar „Außenpolitikberatung in Deutschland“ am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin am 15. Juli 1999. Allerdings wird sich der Umzug der SWP und des BIOST aufgrund der Sparpläne der rot-grünen Regierung voraussichtlich verzögern. Ein genauer Termin stand zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Textes noch nicht fest.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu Mönninger 1999, Berliner Zeitung, 20.08.1999, 11.

### 3 Politikberatung durch wissenschaftliche Institute

Die hier dargestellten Thesen zur wissenschaftlichen Beratung haben für die wissenschaftlichen Institute unterschiedliche Bedeutung. Das ist sowohl abhängig von den Adressaten der Beratung als auch von der Arbeitsweise der Institute. Eine sinnvolle Unterscheidung scheint uns der Unterschied zwischen

- Instituten, die eher direkt die Politik beraten (für sie ist die räumliche Nähe zu den Entscheidungsträgern besonders wichtig)

und

- Instituten, die eher indirekt beraten (für sie sind Medien, Internet und die Vernetzung mit NGO besonders wichtig).

#### 3.1 Direkte Politikberatung

Direkte Politikberatung wird von politischen Institutionen und einzelnen Entscheidungsträgern nachgefragt. In der deutschen Politikberatungslandschaft wird diese Struktur noch durch den Umstand gefestigt, daß fast alle in diese Gruppe gehörenden Institute teilweise oder ganz von staatlicher Seite finanziert werden. Nicht zuletzt deshalb stehen die Wissenschaftler in der Pflicht, ihre Produkte für die Politik nutzbar zu machen, d.h., konstruktive Vorschläge anzubieten, anstatt offene Kritik an der Politik zu üben.<sup>32</sup> Diese relative Abhängigkeit der Wissenschaft von der Politik kann in einigen Fällen zu Gewissenskonflikten führen. Dabei muß beachtet werden, daß die Voraussetzung für den Einfluß direkter Politikberatung das Vertrauen der Politiker in die Berater ist. Direkte Beratung bedarf also der räumlichen Nähe zu Entscheidungsträgern. Nur durch Kenntnis des Beamtenapparats der zu beratenden Ministerien und Institutionen können Papiere zur richtigen Zeit und an die richtigen Personen plaziert werden.<sup>33</sup>

**Beispiele: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Zeller Weg 27, 82067 Ebenhausen.**  
Ansprechpartner *Hr. Klaus Becher*

#### A. Aufgabe

1965 durch den Bundestag eingerichtet und jährlich mit ca. 15 Mio. DM vom Bundeskanzleramt finanziert, befaßt sich die SWP vor allem mit Fragen der Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik sowie mit dem Prozeß der Europäischen Integration.

#### B. Mitarbeiter und Qualifikationen

Ca. 40 Wissenschaftler mit unterschiedlichem Ausbildungshintergrund arbeiten bei der SWP. Fremdsprachenkenntnisse sind essentiell, weil Diskussionen im Allgemeinen nicht nur auf

---

<sup>32</sup> Stelzer 1999, Die Zeit 12.05.1999, 44.

<sup>33</sup> Schenz 1996, Süddeutsche Zeitung 9.04.1996, 25.

deutsch geführt werden. Darüber hinaus ist eine „unakademische Grundeinstellung“ und die Fähigkeit, Werbung in eigener Sache zu betreiben und Sponsoren aufzufinden, für die Arbeit bei der SWP wichtig, denn bei Projekten muß mitbedacht werden, daß sie durch die Abnehmer finanziert werden. Eine bestimmte politische Orientierung ist mitunter hilfreich. Untypische Ausbildungsgänge stören nicht, vielmehr kommt es in der politikbegleitenden Forschung darauf an, mit den Themen zu gehen und sich fachlich weiterzuentwickeln.

### **C. Adressaten der Beratung**

Der Bundestag (BT), die Fraktionen, die Bundesregierung, das Verteidigungsministerium (BMVg), das Auswärtiges Amt (AA) und die Parteien können die Beratung der SWP in Anspruch nehmen. Da das AA über weniger Forschungsmöglichkeiten verfügt als das BMVg, ist die Nachfrage durch das AA in der Regel größer. Außerdem nutzen die Oppositionsparteien das Angebot der SWP mehr als Regierungsparteien, da ihnen nicht der Beamtenapparat der Bundesministerien zur Verfügung steht.

### **D. Arbeitsweise**

In den von der SWP verfaßten Papieren wird die Wirklichkeit so gedeutet, daß Handlungsmöglichkeiten, entsprechend dem Politikverständnis des zu Beratenden, eröffnet werden. Extrempositionen werden selten eingenommen. Vielmehr begreift sich der Verfasser als Teil der Entscheidungsfindung und übernimmt somit Verantwortung. So werden alle relevanten Positionen dargestellt, nicht agitatorisch, sondern als sachlicher Beitrag zur Debatte. Sollte erkennbar werden, daß bestimmte Politiker und Beamte dazu neigen, abweichende Meinungen auszugrenzen, muß entschieden werden, inwieweit diese Meinung dennoch vertreten werden kann. Dabei werden kaum Risiken eingegangen und folglich kommt es nur selten zu Meinungsverschiedenheiten mit dem Direktor. Hilfreich für den Wissenschaftler ist die internationale Anerkennung seiner Arbeit, sein „standing“.

Die Wissenschaftler arbeiten bei der SWP in Selbstverantwortung und müssen ihre Ansprechpartner oft selber suchen. Interesse wird u.a. durch Weitergabe von Informationen an die Öffentlichkeit geweckt. Dabei ist die Frage, welche Informationen veröffentlicht werden können, oft eine Gradwanderung, da bei der Arbeit der SWP vertrauliche Auskünfte eine große Rolle spielen.

Für die Arbeit bei der SWP benötigt man „politischen Instinkt“, um den Wert politischer Initiativen zu erkennen. Möchte ein Politiker eigene Positionen auf die tagespolitische Agenda setzen oder einen „Versuchsballon starten“, so werden verstärkt die von der SWP angebotenen Foren und Arbeitsgruppen genutzt, die für das sogenannte „networking“ von großer Bedeutung sind. Zugleich erfüllen diese meist internationalen Arbeitsgruppen die Funktion der Frühwarnung für brisante Themen.

### **E. Einfluß des Instituts am Beispiel des Kosovokonflikts**

In den verschiedenen Phasen des Konflikts wurde die Beratungsleistung der Experten der SWP unterschiedlich stark nachgefragt. Vor der Militäraktion gab es häufig persönliche Kontakt zwischen spezialisierten Beratern und Politikern. Dabei spielte früher gewonnenes Vertrauen eine entscheidende Rolle. Während der Militäraktion wurde wenig



wissenschaftliche Beratung nachgefragt. Erst zur Vorbereitung der deutschen Initiative zur Einbindung Rußlands wurden wieder Experten der SWP herangezogen.

Auch die Experten der SWP können allerdings die außenpolitische Lage falsch einschätzen. Bestes Beispiel ist die durch die SWP am Jahresanfang 1999 aufgestellte Liste der für die Bundesregierung wichtigen außenpolitischer Themen. Diese enthielt den Konflikt im Kosovo nicht.

**Centrum für angewandte Politikforschung (CAP)**, Grafinger Straße 2, 81671 München.  
Ansprechpartner: *Fr. Iris Kempe und Dr. Claus Giering.*

### **A. Aufgabe und Mitarbeiter**

1995 am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München gegründet, finanziert sich das CAP vor allem aus Drittmitteln der Bertelsmann Wissenschaftsstiftung, deren Präsident Werner Weidenfeld ist. Die Stiftung nimmt an vielen wichtigen Sitzungen teil bzw. organisiert diese.

Das CAP hat einen Schwerpunkt in der Beratung der deutschen Europapolitik und berät darüber hinaus auch die Kommission der EU. Die ca. 60 Mitarbeiter des CAP sind hauptsächlich studierte Politikwissenschaftler, einige sind Historiker. Ökonomischer Sachverstand wird oft benötigt, ist bisher aber unterrepräsentiert.

### **B. Adressaten der Beratung**

Nachgefragt werden die Leistungen des CAP aufgrund des Schwerpunkts Europa vor allem von der Europaabteilung und dem Planungsstab des Auswärtigen Amts. Außerdem bestehen gute Kontakte zur Generaldirektion Ia (Außenbeziehung) in der Europäischen Kommission.

### **C. Arbeitsweise**

Außenpolitikberatung durch das CAP findet eher informell statt. Auf hohem politischen Niveau können die bekannten Mitglieder des Direktoriums wie Herr Weidenfeld oder Herr Janning direkt auf Entscheidungsträger einwirken. Hier findet ein kontinuierlicher Austausch statt, dessen Ergebnisse aber kaum zu quantifizieren sind.

Für den formalen Austausch mit Gremien des AA, vor allem mit dem Planungsstab, wird meist „angebotsorientiert“ Beratung zur Verfügung gestellt: entweder werden kurze Papiere an die Referate bzw. die zuständigen Beamten geschickt oder von den entsprechenden Stellen wird zu einem bestimmten Problem gezielt der „Sachverstand abgerufen“ bzw. um eine Einschätzung gebeten. Diese können dann in Papiere der entsprechenden Ministerien/Referate einfließen.

Zu Konferenzen und ähnlichen Treffen, die hauptsächlich der Stiftungsrat organisiert, werden sowohl Vertreter anderer Politikberatungsinstitute wie auch Journalisten geladen.

Ziel dieser Strategien auf unterschiedlichen Ebenen ist das „agenda-setting“, d.h. nach Meinung der Experten relevante Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen. Da in der Politik Innovationen und Anregungen oft von außen kommen, gelingt dies recht häufig.

## **D. Einfluß des Instituts an ausgewählten Beispielen**

Zwei wichtige außenpolitische Ereignisse im ersten Halbjahr 1999 sollen als Beispiel für den politischen Einfluß des CAP dienen: Die Europa-Abteilung des AA erwähnt in ihrem Abschlußbericht zur Agenda 2000 explizit die Namen von Mitarbeitern des CAP. Der sogenannte „Fischer-Plan“, einer der Vorschläge zur Lösung des Kosovokonflikts, enthält Elemente eines im Vorfeld vom CAP eingebrachten Papiers.

Momentan wird ein Papier für die nächste EU-Regierungskonferenz ausgearbeitet. Darin werden Aufgaben erarbeitet, mit der sich die Konferenz im Jahr 2000 befassen sollte. Schon 1994 war ein solches Papier im Hinblick auf die 1996 in Turin abgehaltene Regierungskonferenz erstellt worden. Das CAP nutzte hier, wie es nicht selten vorkommt, seine Kontakte zur Brüsseler EU-Kommission.

## **3.2 Indirekte Politikberatung**

Indirekte Politikberatung findet oft durch sogenannte „Gegen-Institute“ statt. Diese Institute bearbeiten oft Themen, die für Politiker entweder uninteressant scheinen oder unangenehm sind. Für ihre Form der Beratung wäre es treffender, von „Politikbeeinflussung“ zu sprechen. Es wird versucht, Punkte auf die Tagesordnung der Politik zu setzen, die ohne weiteres Zutun nicht oder nur unzureichend bearbeitet würden. Räumliche Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern ist nicht so wichtig wie bei der direkten Politikberatung. Die Mittel zur Durchsetzung indirekter Politikberatung sind vor allem der gezielte Gebrauch der Medien, sowie die Bildung von Netzwerken mit NGOs, vermehrt unter Zuhilfenahme des Internets.<sup>34</sup> Diese Mittel dienen zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung, um über dadurch entstehenden Druck Einfluß auf Entscheidungsträger auszuüben.

Indirekte Politikberatung kann allerdings auch von staatlich geförderten Instituten oder von einzelnen Wissenschaftlern ausgehen. Hat sich ein Institut bzw. ein Wissenschaftler ein gewisses Renommée erarbeitet, so findet verstärkt Austausch zwischen Politikern und Wissenschaftlern statt und mögliche Konflikte können eventuell in einem frühen Stadium erkannt werden.

### **Beispiele:**

**Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)**, Falkenstein 1, 22587 Hamburg. Ansprechpartner: *Dr. Reinhard Mutz*

### **A. Aufgabe**

Die Stiftung wird vom Land Hamburg getragen und hat einen Jahresetat von ca. 1,5 Mio. DM. Rund 25 wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Mitarbeiter befassen sich mit den Arbeitsschwerpunkten kollektive Sicherheit, präventive Rüstungskontrolle und Abrüstung, GUS/Osteuropa und Weltinnenpolitik.

<sup>34</sup> Fischermann; Häuser; Pinzler; von Randow 1999, Die Zeit, 29.07.1999, 37.

## **B. Arbeitsweise**

Friedensforschung zielt nicht darauf, die eigene Regierung sachkundiger zu machen oder sich mit nationalen Interessen zu befassen, sondern verfolgt ausdrücklich einen internationalen Ansatz. Hauptadressat ist die interessierte, kritische Öffentlichkeit. Durch öffentliche Meinungsbildung sollen Wirkungen auf die Politik erzielt werden. Publikationen werden gezielt an fachlich interessierte Kreise - Politiker, Beamte, Journalisten, Wissenschaftler - verschickt. Ein Beispiel ist die Analyse der Koalitionsvereinbarungen in Bezug auf Friedens- und Sicherheitspolitik, welche mit Empfehlungen zur Umsetzung kommentiert worden sind.

## **C. Adressaten der Beratung**

Es existieren keine institutionalisierten Beziehungen zur Regierung, und von Regierungsseite werden keine Expertisen nachgefragt. Allerdings nehmen Mitarbeiter des IFSH an Hearings des Auswärtigen Ausschusses teil. Direkte Beratung von Politikern, z.B. durch Einschätzungen der politischen Lage, findet informell statt. Persönliche Kontakte und Netzwerke sind dabei sehr wichtig. So kamen während der Koalitionsverhandlungen der rot-grünen Regierung aus den Arbeitsgruppen beider Parteien Anfragen zum außenpolitischen Teil der Koalitionsvereinbarung. Es bestand zum einen der Bedarf, divergierende Zielvorstellungen zu erkennen, zum anderen wurde Formulierungshilfe nachgefragt. Versuchen der Vereinnahmung seitens der Politik sieht sich das Institut nicht ausgesetzt, da die Friedensforschung in der politischen Landschaft eine eher marginale Rolle spielt.

Die Medien erfragen insbesondere in Krisenzeiten Interviews, Kommentare und Einschätzungen zu sicherheitspolitischen Aspekten, während die Nachfrage von Seiten politischer Entscheidungsträger in solchen Situationen häufig sehr gering ist. Außerhalb von Krisenzeiten besteht kaum Interesse der Medien an Themen der Friedensforschung.

Es bestehen Kontakte zu den friedens- und sicherheitspolitisch relevanten Ministerien (Verteidigung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Auswärtiges Amt). Zeitweise arbeiten Beamte aus diesen Behörden am Institut, beispielsweise stellt das Verteidigungsministerium kontinuierlich einen Offizier. Außerdem besteht ein ständiger, kritischer Austausch mit der nahegelegenen Führungsakademie der Bundeswehr.

**Berliner Informationsbüro für Transatlantische Sicherheit (BITS)** Rykestraße 13 – Berlin  
Tel. 030 - 442 60 42 Ansprechpartner: *Hr. Otfried Nassauer*

## **A. Aufgabe**

Das BITS arbeitet als eingetragener Verein, der sich in erster Linie über Mitgliedsbeiträge und Spenden finanziert. Ein Großteil dieser Spenden kommt von Stiftungen, von denen viele in den USA ansässig sind. Die Mitarbeiter sind keine Festangestellten, sondern freie Mitarbeiter, die nur projektbezogen Verträge bekommen. Dabei handelt es sich meist um ausgebildete Politikwissenschaftler, die an Themen wie den NATO-Rußland-Beziehungen, der Zukunft von Nuklearwaffen oder der Landminenproblematik arbeiten.

## **B. Arbeitsweise**

Das BITS versteht sich als wissenschaftliches Beratungsinstitut, daß sowohl Forschung als auch Beratung betreibt. Bei der Beratung steht sowohl die Information der interessierten Öffentlichkeit, etwa im Rahmen von Erwachsenenbildung, als auch die Zusammenarbeit mit den Medien im Mittelpunkt. Dieses geschieht durch die Organisation von Workshops und die Herausgabe eigener Publikationen und Presseerklärungen. Das BITS betreibt eine große eigene Bibliothek, die nach Absprache allgemein zugänglich ist. Darüber hinaus haben Medienvertreter die Möglichkeit, Recherchen zu sicherheits- und friedenspolitischen Themen in Auftrag zu geben. Hintergrundgespräche mit Medienvertretern und der eingerichtete Listserver zur Bereitstellung von Kontakten mit anderen Instituten im Internet sind die wichtigsten Instrumente der Beratung.

In einzelnen Fällen, meist durch persönliche Kontakte, kommen auch Gespräche mit Politikern zustande. Dies ist verstärkt während Krisen zu beobachten. In letzter Zeit kamen auch zunehmend Nachfragen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem AA.

## **C. Kooperation mit anderen Instituten**

Die institutionelle Zusammenarbeit mit den staatlich geförderten Instituten ist oft mühsam. Die Kooperation funktioniert meist nur dank persönlicher Kontakte. Wichtige Partner sind Institute wie die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, die SWP, das IFSH an der Universität Hamburg und das Bonn International Convention Center (BICC). Die Zusammenarbeit mit NGOs wie British American Security Information Council (BASIC), International Security Information Service (ISIS-Europe), Medico International und Misereor funktioniert reibungsloser.

## **D. Einfluß des Instituts an Beispielen**

Die Landminenkampagne, die 1993 durch NGOs initiiert wurde, wird durch das BITS wissenschaftlich begleitet; dadurch konnten wichtige Argumente in die Diskussion eingebracht werden. Des weiteren verfolgt das BITS kritisch diverse Rüstungsexportpläne der Bundesregierung. So wurden jüngst Lieferungen von Mannschaftstransportern an die Türkei nach Veröffentlichungen durch das BITS eingestellt.

## **4 Fazit**

Die deutsche Beratungslandschaft bietet ein buntes Bild. Besonders bei komplizierten und unübersichtlichen Politikfeldern oder zur Einschätzung politischer Prozesse in fremden Ländern kann wissenschaftliche Politikberatung der Politik wichtige Dienste leisten. Jedoch ist festzustellen, daß die Schnittstellen zwischen Politik und Wissenschaft nicht so zahlreich sind, wie angesichts der weltpolitischen Herausforderungen zu erwarten wäre.

Es wird sich zeigen, ob der Umzug der Bundesregierung nach Berlin den Trend zu mehr direkter, informeller Beratung verstärkt. Durch persönliche Kontakte zwischen Institutsmitgliedern und Entscheidungsträgern und durch die Bildung neuer Netzwerke könnte

wissenschaftlicher Beratung ein höherer Stellenwert zukommen. Für eine effiziente Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung wäre ein solcher Trend wünschenswert.

Einen positiven Einfluß auf die Transparenz von außenpolitischen Entscheidungen und zur Demokratisierung von Außenpolitik üben die sogenannten „Gegeninstitute“, und NGOs aus. Deren gewachsene Bedeutung und Medienpräsenz ist als ermutigender Trend in der deutschen Beratungslandschaft zu werten.

### **Abbildung 1: Modell der wissenschaftlichen Politikberatung**

Lars Banzhaf, Katrin Hartmann, Antje Müller, Ani Ohanian, Mareike Robus, Judith Schethelm und Andrea Kröll

## **Politische Stiftungen und ihre Bedeutung in der Außenpolitikberatung**

### **1 Die Entstehung der deutschen politischen Stiftungen und ihre Einordnung ins politische Institutionengefüge**

Die besondere Situation Deutschlands nach dem II. Weltkrieg war ausschlaggebend für das in der Welt einmalige deutsche Stiftungssystem.<sup>35</sup> Die Stiftungen entstanden im Rahmen des Wiederaufbaus der politischen Parteien und sollten zunächst der politischen Bildung im Inland dienen. Außenpolitische Aktivitäten wurden erst im Zusammenhang mit dem Beginn der Entwicklungsarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den 60er Jahren aufgenommen.

Der Rechtsform nach handelt es sich bei den Politischen Stiftungen um eingetragene Vereine (selbständig, parteiunabhängig). Allein die Friedrich-Naumann-Stiftung ist eine „echte“ Stiftung des öffentlichen Rechts. Unter den NGOs nehmen die Politischen Stiftungen eine Sonderstellung ein, da sie

- nicht finanziell unabhängig sind,
- eine recht eingeschränkte Öffentlichkeitsarbeit leisten und
- als Repräsentanten Deutschlands fungieren.

Hinzu kommt ihre ideologische Nähe zu den einzelnen Parteien, die beispielsweise in Personalfragen zu Tage tritt. So sind die Vorstände vielfach mit Politikern der jeweiligen Partei besetzt.

### **2 Hauptaufgaben und Finanzierung**

Die Hauptaufgaben der Politischen Stiftungen liegen einerseits bei der Inlandsarbeit (Politische Bildung, Studienförderung und Forschung), andererseits – und dies macht drei Viertel der Stiftungsaktivitäten aus – bei der Auslandsarbeit, in der es vor allem um die Förderung des internationalen politischen Dialoges (Seminare, Konferenzen, Expertengespräche, etc.) und um die Beratung politischer Akteure im Ausland geht (Regierungsteile, Parteien, NGOs).

Hauptfinanzierungsquelle ist das Bundesministerium des Inneren (BMI), welches Globalzuschüsse gewährt. Das BMZ vergibt projektgebundene Gelder. Zu den drei Hauptfinanzierungsquellen zählt darüber hinaus auch das Auswärtige Amt (AA). Weitere Zuschüsse werden vom Bund, den Ländern und der EU (über die Gesellschaft für Technische

---

<sup>35</sup> Politische Stiftungen im weiteren Sinne sind Stiftungen, die politisch aktiv sind, politische Arbeit leisten und politikberatende Relevanz besitzen. Dazu gehören auch Stiftungen wie die Bertelsmann- oder die Körber-Stiftung. In diesem Beitrag werden Politische Stiftungen und ihre Rolle in der Außenpolitikberatung vor allem im engeren Sinne behandelt: Politische Stiftungen als parteinahe Stiftungen.

Zusammenarbeit, GTZ) gewährt und nur ein geringer Anteil wird über Spenden eingenommen.<sup>36</sup>

## 2.1 Stiftungsaktivitäten und ihre Rolle in der außenpolitischen Beratung

Den Politischen Stiftungen können ihren Aktivitäten nach drei Rollen zugeordnet werden.

1. Als *Akteur* ist die gemeinsame Aufgabe politischer Stiftungen vor allem, den Aufbau und die Stabilisierung pluraler Demokratien direkt oder indirekt zu beeinflussen (Bsp: Entwicklungspolitik). Unterschiede zwischen den Stiftungen werden in der Wahl der Projektpartner und den jeweiligen politischen Schwerpunkten deutlich. Durch das Ziel der Überwindung diktatorischer Regime hat sich die Projektarbeit hin zu mehr Politikberatung und weniger Bildungsarbeit gewandelt.<sup>37</sup>
2. Politische Stiftungen sind zweitens *Berater*, sowohl nach außen – Politikberatung für die Partner in den jeweiligen Ländern – als auch nach innen. Stiftungen dienen Politikern und internationalen Organisationen als Informationsquelle und Kontaktbörse. Die Politiker profitieren von den weitgefächerten Kontakten der Stiftungsvertreter im Ausland. Kontakte zu den Ministerien sind Teils informell, teils institutionalisiert: Besprechungen und Prüfung der Projektanträge, begleitende und ex-post-Evaluierungen von Projekten in Form von ausführlichen Berichten an das BMZ und das AA. Außerdem stehen die Stiftungsmitarbeiter in engem Kontakt mit den deutschen Botschaften vor Ort. Die der Regierungspartei nahestehende Stiftung steht meist in Verbindung mit dem Bundeskanzleramt.
3. Die Politischen Stiftungen übernehmen eine *Schnittstellenfunktion*, und zwar genau dann, wenn es um die internationale Elitenvernetzung geht. In den westlichen Industriestaaten zielen die Aktivitäten der Stiftungen vor allem auf Fundierung und Festigung der auswärtigen, bilateralen Beziehungen Deutschlands durch einen Dialog zwischen den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eliten.

## 2.2 Auswirkung und Bedeutung politischer Stiftungsarbeit für die deutsche Außenpolitik

Stiftungen sind keine altruistischen Organisationen, sondern wertvolle Instrumente der deutschen Außenpolitik zur Unterstützung nationaler Interessen. So machen Stiftungen keine Nebenaußenpolitik, sondern sind integraler Bestandteil bundesdeutscher Entwicklungspolitik. Sie ermöglichen eine Pluralisierung deutscher Außenpolitik, indem sie nicht nur deren gesellschaftliche Fundierung erweitern, sondern auch das Spektrum der außenpolitisch relevanten Akteure, die Präsenz und das Profil Deutschlands im Ausland und die Einflußwege deutscher Außenpolitik. Den Oppositionsparteien in Deutschland eröffnen sich über die

---

<sup>36</sup> Durch das BMZ erhalten die Stiftungen seit 1962 finanzielle Unterstützung, ab 1978 verstärkt auch vom AA.

<sup>37</sup> Vgl. Wagner 1994.

Politischen Stiftungen Möglichkeiten zur Teilhabe an den Außenbeziehungen. Die Bedeutung der Stiftungen liegt vor allem darin, daß ihnen andere Handlungsmöglichkeiten offen stehen als der offiziellen Diplomatie, z.B. Zusammenarbeit mit Oppositionellen.

### **2.3 Ein kritischer Blick auf die Bedeutung der politischen Stiftungen für die Außenpolitik Deutschlands und in der Außenpolitikberatung**

- *Stichwort Transparenz:* Die Stiftungen arbeiten weitgehend ohne demokratische Kontrolle. Die Öffentlichkeitsarbeit ist recht gering. So entsteht ein Informationsdefizit und ein gewisses Mißtrauen gegenüber ihren Aktivitäten. In der Literatur wird die Anzahl von "Skandalen", die mit dem Mißbrauch von Stiftungsgeldern zusammenhängen, dennoch als gering eingestuft.
- *Stichwort Kontrolle:* Das BMZ nimmt kaum Einfluß auf die Projekte der Stiftungen, die von ihm finanziert werden. Da alle politischen Institutionen von der außenpolitischen Arbeit der Stiftungen profitieren, läßt man ihnen weitgehend freie Hand bei der Gestaltung.
- *Stichwort "Modell Deutschland":* Ein Vorwurf ist, daß Stiftungen sich in ihrer Auslandsarbeit zu stark am Vorbild Deutschland orientieren, ohne damit den gesellschaftlichen Besonderheiten der einzelnen Länder, in denen sie aktiv sind, gerecht zu werden. Ein weiterer Punkt ist, inwieweit in die Souveränität der Länder durch die Stiftungsaktivitäten eingegriffen wird.
- *Stichwort Export von Parteikonflikten:* Herrscht eine konstruktive Zusammenarbeit der Parteienstiftungen im Ausland, oder werden im Gegenteil bundesdeutsche Parteikonflikte ins Ausland transportiert und dort ausgetragen? Mehrere Interviews der Arbeitsgruppe zeigen, daß wohl eher komplementär gearbeitet wird, da sich die Projekte in Bezug auf Partner und inhaltliche Ziele recht eindeutig unterscheiden.
- *Stichwort Autonomie:* Sind Stiftungen nur ein Spielball der offiziellen Diplomatie, ein Vehikel der außenwirtschaftlichen Interessen der BRD?<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> vgl. Wagner 1994, 170.



**Abb. 1: Übersicht der deutschen Parteienstiftungen<sup>39</sup>**

Name	GRÜNDUNG	AUFGABEN UND ZIELE	ETAT	AKTIVITÄTEN	STRUKTUREN
<b>Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)</b>	1956	Vermittlung demokratischer Werte aus christlich-demokratischer Sicht	1998: 216,893 Millionen DM, davon 100 Mio. DM für internationale Projekte	regionale Schwerpunkte: latein-amerikanische und osteuropäische Transformationsländer	530 Mitarbeiter in 100 Ländern
<b>Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)</b>	1925, jedoch 1933 verboten und 1947 wieder belebt	Festigung von Demokratie, Nachhaltigkeit der Entwicklung	1998: ca. 202 Mio. DM	Politikberatung, Förderung des Dialogs zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft,	690 Mitarbeiter in 100 Ländern
<b>Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS)</b>	1958	Unterstützung von Freiheit und Menschenwürde nach liberalen Gesichtspunkten		Politikdialog, Politikberatung	
<b>Heinrich-Böll-Stiftung (HBS)</b>	1990	Ökologie, Demokratie, Gewaltfreiheit, Realisierung von Geschlechterdemokratie,	1998: über 60 Mio. DM, davon 29 Millionen DM für Auslandsprojekte	Kooperation mit NGOs zum Aufbau von Zivilgesellschaften, Frauenbewegung, Geschlechterdemokratie, Ökologie,	184 Mitarbeiter in 100 Ländern
<b>Hanns-Seidel-Stiftung (HSS)</b>	1967	Vermittlung christlicher Werte	1998: etwa 85 Mio. DM: ca. 41 Mio. DM für internationale Arbeit	Beitrag zur gesellschaftspolitischen Elitenbildung	252 Mitarbeiter in 100 Ländern
<b>PDS-Stiftung</b>	1967	internationale Arbeit vor dem Hintergrund sozialistischer Werte und Ziele	noch keine Bundeshaushaltsmittel, da noch keine Anerkennung als Bundesstiftung	Aussöhnung des jüdischen und des palästinänsischen Volkes	Ehrenamtliche Mitarbeiter

### 3 Zusammenfassung des Gesprächs mit Walter Kaufmann/Heinrich-Böll-Stiftung

Das Verhältnis zwischen der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) und der Partei Bündnis 90/Die Grünen ist von dem Wunsch der Stiftung nach größtmöglicher Unabhängigkeit geprägt, der es ermöglicht, einen kritischen Blick auf bündnisgrüne Politik - gerade auch Außenpolitik - zu bewahren. Walter Kaufmann verwies an diesem Punkt auf die unterschiedlichen Ansätze der jeweiligen Institution: Die Arbeit der HBS-Stiftung ist auf Basisarbeit mit Projektpartnern und NGOs aus den jeweiligen Regionen konzentriert und unterhält nur indirekten Kontakt zu den

<sup>39</sup> In der nachfolgenden Übersicht sollen nur die Spezifika der politischen Stiftungen genannt sein. Alle Stiftungen beschäftigen sich mit dem Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen in ihren Zielländern, mit politischer Bildungsarbeit und Begabtenförderung. Weiterhin sind sie im kulturellen und im journalistischen Bereich sehr aktiv.

dortigen Parteien und Parlamenten. Dieser Umstand ergibt zwangsläufig eine andere Perspektive und bedingt gleichsam die kritische Reflexion der offiziellen deutschen Politik vor Ort.

Kaufmann problematisierte die Anforderungen der Partnerorganisationen auf der einen, die Ansprüche/Erwartungen der Partei auf der anderen Seite als Spannungsfeld, in dem sich die HBS bewegt. Die Partei/Fraktion bedarf gerade nach dem Wechsel ins Regierungslager politischer Dienstleistung, was der "explosionsartige" Bedeutungsanstieg des Büros der HBS in Washington belegt. Durch den Umzug der Regierung nach Berlin sei zu erwarten, daß sich der Druck auf die unabhängige Arbeit erhöhe, die damit gegebene Nähe eine stärkere Inanspruchnahme der HBS durch die Partei/Fraktion zur Folge habe.

Die außenpolitische Arbeit der HBS habe (deutsche) Außenpolitikberatung nicht zum Ziel. Diese könne sich nur als sekundärer Effekt ergeben. Schwerpunkt ist die Förderung von NGOs und der politische Dialog zwischen Organisationen und Politikern aus dem Westen mit den Partnerorganisationen. Der Kontakt zu den grünen Ministern ist in dem Sinne nicht gegeben, da diese sich seit der Amtsübernahme von der Partei, der Fraktion und der Stiftung eher entfernt haben, und sich, was Beratertätigkeiten betrifft, auf die Apparate ihrer Ministerien zurückgreifen. Intensive Kontakte bestehen zum BMZ.

Bei dem Stichwort Nebendiplomatie verwies Kaufmann auf die Chance, über die Stiftungstätigkeit gesellschaftliche Außenpolitik betreiben zu können, da diese sich nicht ausschließlich auf den Kontakt zur politischen Elite beschränke. Das trifft besonders auf die HBS zu, da sie, wie oben erwähnt, mit strategischen, basisdemokratischen Partnerorganisationen zusammenarbeiten - im Sinne einer strukturellen Unterstützung, die weitergehende Kontakte ermögliche und über die sich die erwünschte politische Wirkung multiplizieren lasse. Die erweiterten Möglichkeiten der HBS verdeutlichte er am Beispiel Rußlands, in dem er den Vorteil heraushob, nicht auf die Kooperation mit den Akteuren der Moskauer Politik beschränkt zu sein.

Die Rolle/Aufgaben der Stiftung wird von zwei Polen bestimmt: Wie bewegt sich die Stiftung als operativer Akteur über gezieltes Handeln und eigene Schwerpunktsetzung in Bezug auf ihre Tätigkeiten und die Umsetzung erklärter Ziele, und gleichzeitig als Förderinstitution, indem sie Mittel an Partner/Projekte überführt? Gerade der zweite Punkt ist Hauptbestandteil/Profil der HBS - Aktivitäten im Ausland, wodurch sie sich von den anderen Stiftungen absetzt. In der Praxis entstehen daraus zwei Probleme: Zum einen wird die Stiftung von Partnern oft als Verteiler schnell verfügbaren privaten Kapitals (miß)verstanden, woraus sich bestimmte Forderungen ergeben. Zum anderen besteht die Pflicht, dem Bundesrechnungshof über die Verwendung der öffentlichen Gelder detailliert Rechenschaft abzulegen, was diverse verwaltungstechnische Probleme mit sich bringt.

Zwischen der Stiftung und der Partei/Fraktion sowie den Institutionen AA und BMZ bestehen kontinuierliche, institutionalisierte Kontakte und Austausch in Form eines standardisierten Berichtswesens. Vierteljährlich gehen an sie Sachberichte. Ebenso werden Anfragen zu konkreten Informationen bearbeitet. Allerdings sei dies eine Frage der Kapazitäten - für Expertisen muß auf etablierte Politikberatungsinstitutionen verwiesen werden.

Bei dem Stichwort Nebenaußenpolitik und Konflikten mit der offiziellen deutschen Politik oder deutschen Unternehmer-Interessen wurde die Besonderheit, das spezifische Potential der Stiftung deutlich, die erstaunliche Kooperationen ermöglichen. So zum Beispiel in China, wo es entgegen der offiziellen Linie Kohls und Kinkels und deren Zurückhaltung in der Frage der Menschenrechte eine Initiative der HBS gab, in informellen Gesprächen mit den führenden Vertretern der dort aktiven deutschen Unternehmen einen die Menschenrechtesicherung betreffenden "code of conduct" zu vereinbaren, der gewisse Standards etablieren sollte. Auch wenn Konflikte in Bezug auf "außenpolitische Unbedenklichkeit/Vereinbarkeit" der Projekte mit dem BMZ, AA und den Botschaften selten wären - eine inhaltliche Unabhängigkeit in der Zielsetzung der Parteienstiftungen ist relativ gewährleistet und das Vetorecht beschränkt, politische Anweisungen dürfen nicht abgegeben werden - gibt es hin und wieder Differenzen in Bezug auf die Gefährdung der Stabilitätsinteressen der BRD.

Der Idee eines Zusammenschlusses der unterschiedlichen Stiftungen widersprach Kaufmann, da die einzelnen Ansätze höchst unterschiedlich und dieser Pluralismus in der Praxis von Vorteil sei und den unterschiedlichen Interessen von Staat und Gesellschaft so besser Rechnung getragen werden könne. Die Kooperation der einzelnen Stiftungen drücke sich vor allem in der Koordination der Arbeit aus: Es gibt regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch, Absprachen und Empfehlungen, die aber hauptsächlich formal zu begreifen sind. Allerdings komme es schon zu einer Dopplung, einem Recycling von Kontakten und Projekten, gerade wenn bestimmte Themen im Inland Konjunktur haben - so z.B. auf dem Balkan. Die Gefahr bestehe, daß bei einem zu großen Umfang von Geldmitteln künstlich Projekte entstehen.

Matthias Grether

## **Außenpolitikberatung für Unternehmen am Beispiel DaimlerChrysler**

### **1 Ergebnisse der Befragungen von Firmenvertretern**

Grundsätzlich ist zu sagen, daß das Unternehmen DaimlerChrysler wenig externe Beratung in Anspruch nimmt. Während Unternehmensberatungen selten konsultiert werden, übernehmen Kanzleien und Banken juristische und wirtschaftliche Dienstleistungen für das Unternehmen. Auch wenn zu NGOs teilweise permanente Kontakte bestehen, findet externe Beratung nur auf dem NGO-spezifischen Gebiet statt.

*Externe Außenpolitikberatung erfolgt vielmehr durch:*

- direkte Kontakte zu Politikern und Vertretern von Ministerien,
- informelle Kontakte über ein Netzwerk von Referenten der Politiker und Minister und von Top-Managern des Unternehmens,
- Verbände, wie dem Bund der Deutschen Industrie (BDI) oder dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT))

Die außenpolitische Beratung von Unternehmensentscheidungen der DaimlerChrysler AG sowie die Analyse politischer Entwicklungen im Ausland erfolgt unternehmensintern (interne Beratung) über die Abteilung 'External Affairs and Public Policy', die jeweils an den Hauptsitzen des deutsch-amerikanischen Unternehmens, in Stuttgart (zuständig für Berichte aller Nicht-NAFTA-Repräsentanzen) und Auburn Hills/USA (zuständig für Berichte aus allen NAFTA-Repräsentanzen) angesiedelt ist. Die in Stuttgart ansässige Abteilung umfaßt 15 Mitarbeiter und wird von Matthias Kleinert geleitet. Sie untersteht ebenso wie das amerikanische Pendant, das von G. Liberatore geleitet wird, direkt den beiden Sprechern des Vorstandes der DaimlerChrysler AG, Jürgen Schrempp und Robert Eaton. Die Abteilung 'External Affairs and Public Policy' unterzieht die Berichte der einzelnen Konzernrepräsentanzen, die ein permanentes Monitoring hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung, staatlichen Beschaffungsprogrammen, innenpolitischen Themen, möglicher krisenhafter Entwicklungen und gesellschaftlichen Trends durchführen, einer eingehenden Analyse, wobei in den meisten Fällen auch ein interner Experte zur Beurteilung hinzugezogen wird. Neben dem Monitoring betreiben die einzelnen Konzernrepräsentanzen auch Krisenmanagement, d. h. die Bewältigung von abrupten Veränderungen der wirtschaftlichen, politischen oder gesellschaftlichen Lage, die die Konzern-Position bedrohen. Dieses Krisenmanagement erfolgt über die jeweiligen lokalen Kontakte der Repräsentanzen, aber auch teilweise auch unter Hinzuziehung von Experten aus internen Fachabteilungen anderer Repräsentanzen.

Daneben unterhalten auch die einzelnen Unternehmensbereiche der DaimlerChrysler AG (z.B. debis, DASA, Adtranz, Mercedes-Benz) eigene Politikabteilungen, die nach verschiedenen Außenpolitikbereichen gegliedert sind.

Die Abteilung 'Forschung und Entwicklung' hat unter anderem die Aufgabe, Wechselwirkungen zwischen technischer Entwicklung und Gesellschaft zu erforschen, längerfristige gesellschaftliche Trends zu erkennen (Trendanalysen) und dementsprechende Szenarien zu erstellen, die konzernintern angefordert werden und in Form von Markteintrittsstudien länder- und regionsspezifische Probleme bereits im Vorfeld erkennen lassen (Szenarienforschung). Die Gesamtkonzernstrategie wird in Stuttgart koordiniert.

## **2 Ausführungen von Lothar Kaltofen**

Lothar Kaltofen, Leiter des Verbindungsbüros Berlin-Bonn der debis beschreibt seine Aufgabe als 'Geo-political engineering'. Hiermit ist die Vermittlung der Interessenlage des Unternehmens (Lobbying) gemeint: die Unterrichtung von Ministerien und das Zugehen auf die Botschafter der Länder, in denen das Unternehmen Investitionen zu tätigen beabsichtigt. So treffen sich beispielsweise die transkaukasischen Botschafter einmal im Monat in Berlin, wo es dann zu informellen Gesprächen mit debis kommen kann. Entsprechendes gilt auch für die Ebene des Deutschen Bundestages, der beispielsweise einen Deutsch-Georgischen Arbeitskreis hat: es ist wichtig die Vorsitzenden solcher Arbeitskreise zu kennen und zu wissen, wann die Arbeitskreise zusammentreffen.

Laut Herrn Kaltofen haben in Deutschland die Abgeordneten aus dem Finanzausschuß und dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages maßgeblichen Einfluß bei der Entscheidung über Gesetzesanträge der Bundesregierung und sind so wichtige Ansprechpartner für Lobbyisten. Die Bundesregierung selbst ist nur relativ selten Ansprechpartner für debis, Kontakt besteht eher zum Auswärtigen Amt und den Botschaftern der einzelnen Staaten in der Bundesrepublik Deutschland. Man arbeitet aber mit der Bundesregierung bei nationalen Themen zusammen: demnächst soll ein Gespräch zwischen Vertretern von IBM, debis, etc. und Vertretern des Bundeskanzleramtes im Rahmen einer bildungspolitischen Initiative geführt werden.

Für Investitionen, die im Ausland getätigt werden sollen, dienen häufig solche Top-Manager des Konzerns als Ansprechpartner, die entweder schon einmal die Funktion eines Botschafters in einem bestimmten Staat innehatten oder aber bereits Leiter einer Repräsentanz des Konzerns in einem bestimmten Staat waren. Auch sind die Vorstände der DaimlerChrysler AG jeweils für bestimmte Weltregionen zuständig (z.B. jeweils einer für Südostasien, Mittel- und Osteuropa, Zentralasien und die Türkei). Der deutsche Sprecher des Konzernvorstands, Jürgen Schrempp, unterhält über eine Stiftung der DaimlerChrysler AG auch gute Beziehungen nach Südafrika.

Es geht also für debis darum, ein Netzwerk aus Politikern, Vertretern von Ministerien und Botschaften und konzerninternen Experten zu schaffen, das belastbar ist. In diesem Zusammenhang führt Herr Kaltofen an, daß das vom damaligen US-Präsidenten Ronald Reagan ausgeschriebene Satellitenprogramm 'Voice of America' über die Mittlerrolle der damaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher von Daimler-Benz akquiriert wurde. Er zieht hieraus für sein Unternehmen den Schluß, daß sich gute Chancen für Aufträge auftun können, "wenn man rechtzeitig Regierungschefs instrumentalisiert".

### 3 Reflexion

Die Tatsache, daß die DaimlerChrysler AG ihre außenpolitische Beratung hauptsächlich durch internes Personal durchführen läßt, zeigt, daß das Unternehmen auf Diskretion großen Wert legt. Dadurch soll verhindert werden, daß unternehmensinterne Informationen zu durch politisch-wirtschaftliche Krisen hervorgerufenen Absatzschwierigkeiten des Unternehmens gleich in die Hände von Wettbewerbern gelangen können. So läßt sich auch erklären, warum Unternehmensberatungen in Fragen außenpolitischer Beratung kaum konsultiert werden. Daß die jeweils an den Hauptsitzen des Konzerns angesiedelten Abteilungen 'External Affairs and Public Policy' direkt den Vorstandssprechern unterstellt sind, unterstreicht zudem, welche Wichtigkeit politisch-wirtschaftliche Entwicklungen für transnational agierende Unternehmen und deren Investitionsentscheidungen heute haben. Durch ein weltweites Monitoring in den einzelnen Konzernrepräsentanzen und der anschließenden Analyse durch interne Experten können die für die jeweils optimalen Standorte ermittelt und so die Entscheidungen des Vorstands über Produktionsverlagerungen bzw. Neuinvestitionen vorbereitet werden.

Von zentraler Bedeutung für die außenpolitische Beratung (mit Blick auf Investitionsentscheidungen) transnational agierender Unternehmen ist darüber hinaus das Vorhandensein eines - auch für die politikwissenschaftliche Analyse relevanten - Netzwerkes von zumeist informellen Beziehungen zu Politikern oder deren Referenten, Vertretern von Ministerien und Botschaften und hochrangigen Repräsentanten des eigenen Konzerns. Diese können entweder als 'Türöffner' für die jeweilige nationale Regierung des Staates, in dem eine Investition beabsichtigt ist, oder aber als Promoter eines geplanten Projekts fungieren.

Entscheidend ist hierbei jedoch, daß die nationale Regierung des Staates, in dem ein transnationales Unternehmen seinen Hauptsitz hat, auf die Wahl von Investitionsstandorten keinen Einfluß hat, abgesehen von der Setzung von Rahmenbedingungen für Investitionen im eigenen Land (Entgrenzung/Losgelöstheit von Transnationalen Unternehmen). Das transnationale Unternehmen kann sich vielmehr den kostengünstigsten und voraussichtlich ertragreichsten Investitionsstandort weltweit auswählen, da es - wie im Falle der DaimlerChrysler AG über die Abteilung 'External Affairs and Public Policy' - über nahezu vollständige, für eine Investitionsentscheidung relevante Informationen verfügt.

Wenn Herr Kaltoven darüber hinaus von einer „Instrumentalisierung von Regierungschefs“ durch transnationale Unternehmen spricht, so zeigt sich daran einmal mehr, wie gering der Einfluß einzelner Regierungen auf solche Unternehmen in Folge weltweiter Unternehmenstätigkeit in einem nahezu rechtsfreien internationalen System noch ist.

Frank Bruderek; Carsten Winkler (elektronische Medien); Gesine Althaus, Heidi Grafahrend, Diana Heide, Torge Horn, Simon Raiser (Printmedien)

## Die Rolle der Medien

### 1 Einleitung

Nahezu jeder Gast aus Politik und Wissenschaft, der zu dem Seminar zur Außenpolitikberatung eingeladen wurde, betonte die wichtige, wenn nicht gar entscheidende Rolle der Medien in der Politik und der Meinungsbildung - und demnach auch in der Politikberatung. Auf der anderen Seite behaupteten die beiden Gäste aus dem Medienbereich, die Einflußnahme der Medien - ob elektronische Medien oder Printmedien - sei eher gering und würde, wenn überhaupt, nur indirekt bzw. passiv erfolgen. Diese durchaus widersprüchlichen Aussagen verdeutlichen die Tatsache, daß über die Bedeutung der Medien in der Politik keineswegs Einigkeit herrscht. Im folgenden soll der Frage genauer nachgegangen werden, ob und mit welchen Mitteln Medien die politische Meinung beeinflussen und somit zumindest indirekt Politik auch beraten.<sup>40</sup>

### 2 Wechselwirkung zwischen Politik und Medien

Im 18. Jahrhundert ging man noch völlig selbstverständlich davon aus, daß die gewählten politischen Eliten über die öffentliche Meinung entscheiden und sie damit kontrollieren. Die technische Entwicklung im Bereich der Kommunikation und die sich ebenfalls in diesem Jahrhundert durchsetzende Massenbildung sind die Ursachen dafür, daß Politik heutzutage von der Öffentlichkeit sehr viel kritischer wahrgenommen wird. Durch die enorme Verbreitung von Presseschriften wurde die öffentliche Meinung zunehmend von der Presse beeinflußt. Neue Kommunikationsmittel wie Radio und Fernsehen haben Informationen noch zugänglicher und somit öffentlicher gemacht. Die Politik muß sich demnach mittlerweile verstärkt an der öffentlichen Meinung orientieren.

Eine direkte Beratung der Politiker in (außen-)politischen Fragen durch Medien ist dennoch eher selten. Medien wirken vielmehr vorwiegend mittelbar durch die Beeinflussung der öffentlichen Meinung<sup>41</sup>. Dabei liegt eine schwer zu fassende Wechselwirkung vor: Medien beeinflussen zwar mittelbar politisches Handeln; Politiker jedoch nutzen ihrerseits auch die Medien, um eine bestimmte Botschaft zu transportieren oder ein ihnen wichtiges Thema in die Öffentlichkeit zu bringen und somit den Meinungsbildungsprozeß zu beeinflussen. Hinzu kommt, daß Medien zwar die öffentliche Meinung beeinflussen, gleichzeitig aber selbst Teil von ihr sind, weshalb beide nicht immer klar zu trennen sind, bzw. die Richtung der Einflußnahme (denken alle, was die Zeitungen schreiben, oder schreiben die Zeitungen, was sowieso alle denken?) meist nicht eindeutig auszumachen ist.

<sup>40</sup> Dieser Text ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse zweier Arbeitsgruppen, die getrennt voneinander die Rolle der Printmedien einerseits, und die der elektronischen Medien andererseits untersuchten. Da sich die Ergebnisse in weiten Teilen überschneiden, erschien es sinnvoll, die Text zusammenzuführen.

<sup>41</sup> Noelle-Neumann 1993, 257.

In der Außenpolitik ist die Übereinstimmung zwischen politischem Handeln und öffentlicher bzw. in der Presse ausgedrückter Meinung insgesamt größer als in der Innenpolitik<sup>42</sup>: Das liegt einerseits daran, daß außenpolitische Entwicklungen der direkten Beobachtung entzogen sind<sup>43</sup>, andererseits an der in der Regel weniger direkten Betroffenheit der Bürger durch außenpolitische Maßnahmen. In diesem Feld läßt sich recht eindeutig die Meinungsführerschaft der Politik feststellen, d. h. die Übereinstimmung ist weniger darauf zurückzuführen, daß sich die Politik nach der öffentlichen Meinung richtet, sondern vielmehr darauf, daß letztere mit außenpolitischen Maßnahmen häufig einverstanden ist<sup>44</sup>.

## 2.1 Mechanismen der indirekten Beeinflussung

Auch wenn eine direkte Beratung durch Medien nicht konstatiert werden kann, existieren dennoch Mechanismen, durch die die Medien die öffentliche Meinung auch in außenpolitischen Fragen beeinflussen können:

- *Agenda-Setting*: Durch Hervorhebung (oder Verschweigen) von Themen wird der Stellenwert beeinflusst, den sie für die Öffentlichkeit haben; dies wirkt sich wiederum auf die Verteilung von Ressourcen durch die Politik und auf ihre Handlungsoptionen aus<sup>45</sup>.
- *Priming*: Durch Agenda-Setting werden die Maßstäbe verändert, anhand derer Politiker, Parteien etc. beurteilt und gewählt werden. Wenn also ein bestimmtes Politikfeld im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht, werden die Programme der einzelnen Parteien zu diesem Feld größeren Einfluß auf den Ausgang einer Wahl oder allgemein auf die Beurteilung von Politikern und Parteien haben, als wenn das Thema nicht diskutiert würde<sup>46</sup>.
- *Framing*: Dadurch, daß Themen in einem bestimmten Zusammenhang und/oder mit einer bestimmten Wertung formuliert werden, werden die Grenzen eines legitimen Diskurses gezogen und außerhalb stehende Meinungen isoliert<sup>47</sup>. Das führt wiederum zur sogenannten Schweigespirale. Dieser Ausdruck beschreibt das Phänomen, daß Menschen,

---

<sup>42</sup> Brettschneider 1998, 222f.

<sup>43</sup> Brettschneider 1998, 219.

<sup>44</sup> Brettschneider 1998, 224.

<sup>45</sup> McCombs/Shaw 1972; Brettschneider 1994, 222f.; Brettschneider 1997, 586f.

<sup>46</sup> Brettschneider 1994, 223ff.; Brettschneider 1997, 587f.

<sup>47</sup> Entman 1993. Er nennt auch ein eindrucksvolles Beispiel von Kahneman, D.; Tversky, A. (1984), Choice, Values, and Frames, in: *American Psychologist*, 39, 341-350, hier 343. Die beiden Wissenschaftler haben Versuchspersonen zu folgender hypothetischen Situation befragt:

Imagine that the U.S. is preparing for the outbreak of an unusual Asian disease, which is expected to kill 600 people. Two alternative programs to combat the disease have been proposed. Assume that the exact scientific estimates of the consequences of the programs are as follows: If Program A is adopted, 200 people will be saved. If Program B is adopted, there is one-third probability that 600 people will be saved and a two-thirds probability that no people will be saved. Which of the two programs would you favor?

Bei dieser Fragestellung entschieden sich 72% der Befragten für A, 28% für B. Bei der Darstellung der gleichen Situation, allerdings mit anderer Formulierung, nämlich „If Program C is adopted, 400 people will die. If Program D is adopted, there is a one-third probability that nobody will die and a two-thirds probability that 600 people will die“, entschieden sich hingegen nur 22% für C und 78% für D (zitiert nach Entman 1993, 53f.).



die sich in ihrer Meinung isoliert sehen, diese ungern äußern und dadurch diese Meinungen erst recht nicht vertreten und immer mehr isoliert werden<sup>48</sup>.

### 3 Der Unterschied zwischen Print- und elektronischen Medien

In der Art der Einflußnahme auf politische Prozesse unterscheiden sich Printmedien von elektronischen Medien, daher scheint es sinnvoll die wichtigsten Unterschiede zwischen ihnen herauszuarbeiten. Der wesentliche Unterschied zwischen Print- und elektronischen Medien ist der, daß die elektronischen Medien intensiver auf der Gefühlsebene wirken, während die Printmedien stärker den Verstand des Lesers ansprechen. Das Lesen einer Zeitung benötigt einen höheren Grad an Aufmerksamkeit, als die Verfolgung von Nachrichten im Fernsehen oder im Radio. Die elektronischen Medien können ohne sonderlich viel Konzentration auch nebenbei verfolgt werden. Über das Gelesene kann länger nachgedacht werden, während ein Fernsehbericht meist unmittelbarer wirkt.<sup>49</sup> Durch visuelle und akustische Reize sprechen elektronische Medien verstärkt und direkt die Emotionen der Menschen an, oft steht nicht mehr die eigentliche Information im Vordergrund, sondern der Eindruck von Bildern kann ausschlaggebend sein bei der Meinungsbildung der Öffentlichkeit. Zeitungsleser können bewußter selektieren, da ihnen alle Artikel gleichzeitig vorliegen und sie frei wählen können, was und wann sie es lesen wollen, während die Benutzer elektronischer Medien auf die vorgegebene Programmreihenfolge angewiesen sind.<sup>50</sup>

Das *Bild* spielt beim Fernsehen eine herausragende Rolle, es gilt das Motto: „Eine Nachricht ohne Bild ist keine Nachricht“. Demnach bestimmt das Bild die Themensetzung in den Fernsehmedien.<sup>51</sup> In den elektronischen Medien besteht zudem der Zwang zur Gestaltung eines Ereignisses, auch wenn häufig die Nachricht inhaltlich nicht besonders gehaltvoll ist. So werden internationale Gipfeltreffen bedeutender Staatenlenker vom Fernsehen meist zu Großereignissen stilisiert, mit sich immer gleichenden Bildern von Politikern, die aus Autos steigen und Gruppenfotos mehrerer Politiker vor repräsentativen Gebäuden. Die Umsetzung des ‘events’, d.h. seine Gestaltung im Fernsehen ist bereits Politikbeeinflussung, da Politiker daran interessiert sind, daß eine bestimmte ‘message’ von einem solchen ‘event’ ausgeht. Bei der Gestaltung ist zudem zu beachten, daß in den elektronischen Medien die Zeit knapper ist als in den Printmedien, worunter häufig die inhaltliche Gestaltung leidet. Hier besteht allerdings ein wichtiger Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern. In den Privatsendern muß eine bestimmte Zielgruppe - abgestimmt mit den gezeigten Werbungen während der Sendungen - bedient werden, was eine höhere Selektion der Themen erfordert.

---

<sup>48</sup> Brettschneider 1997, 588f.

<sup>49</sup> Wilke 1998, 149.

<sup>50</sup> Wilke 1998, 150.

<sup>51</sup> Die Macht von Bildern spiegelt sich in Fotos deutscher Außenpolitik in diesem Jahrhundert, die symbolisch für einen außenpolitischen Wechsel der Bundesrepublik geworden sind. Das Bild Adenauers 1955, auf dem er den Teppich der Alliierten betritt, steht für den Beginn der Wiedererlangung der deutschen Souveränität nach 1945. Willy Brandts Kniefall vor den Toten des Warschauer Aufstands verkörperte die deutsch-polnische Aussöhnung und damit einen Teil der gesamten „neuen Ostpolitik“ der Bundesrepublik.

Die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlich und privat fällt bei den Printmedien weg, allerdings muß man innerhalb der Printmedien unterscheiden zwischen sogenannten Boulevardblättern und intellektuell anspruchsvolleren Blättern. Boulevardblätter wirken ebenfalls mehr auf der emotionalen Ebene und regen durch ihre vereinfachende und plakative Sprache nicht unbedingt zu kritischer Distanz an.<sup>52</sup>

Als allgemeine Tendenz kann man festhalten, daß die Einflußnahme auf die Öffentlichkeit bei den elektronischen Medien meistens schneller geht und sie dabei auch eine bedeutend größere Reichweite als die Printmedien haben. Allerdings rezipieren Politiker, die wir beim Thema Außenpolitikberatung ja als spezielle Zielgruppe im Auge haben, dennoch eher die Print- als die elektronischen Medien, wobei hier Boulevardblätter ausdrücklich mit einbezogen werden.

## **4 Fallbeispiele für den Einfluß der Medien**

### **4.1 Elektronische Medien: Instrumentalisierung für den Bundestagswahlkampf 1998**

Eine besondere Art der indirekten Beeinflussung findet durch die medienwirksame Darstellung von Politik in den elektronischen Medien statt. In den USA beispielsweise kommt es während Wahlkämpfen regelmäßig zu gigantischen Inszenierungen von politischen Veranstaltungen der Republikaner und Demokraten, welche die eigene Partei in ein möglichst positives Bild setzen sollen. In Deutschland wurde diese Methode in abgeschwächter Form erstmals professionell von der SPD genutzt. Gerhard Schröder stand ein ganzes Team von Medienberatern zur Verfügung, die generalstabsmäßig jeden seiner Auftritte planten. Anhand von demoskopischen Untersuchungen wurde die Wirkung des Kanzlerkandidaten und der gesamten SPD in der Bevölkerung immer wieder untersucht. Das Verhalten des Kandidaten und der Partei wurde dann dementsprechend angepaßt oder verändert. So war der Wahlkampf der SPD flexibel genug, um auf negative wie positive Einflüsse zu reagieren. Die CDU hingegen wirkte starr mit ihrem Versuch, wie in den Wahlkämpfen zuvor Helmut Kohl als die einzige sinnvolle Perspektive für Deutschland darzustellen.

Eine Voraussetzung des Wahlerfolges der SPD war sicherlich das jugendliche Image, welches der Partei und besonders dem Kandidaten von den Medienberatern verordnet und immer wieder in Gegensatz zu einer alten, verbrauchten Führung gestellt wurde. Inhaltlich hielt sich die SPD erstaunlich bedeckt. Schröder vermied es sogar, in wesentlichen Fragen deutscher Politik konkret Stellung zu beziehen. Wichtiger als Inhalte war das Erscheinungsbild der SPD. Das Programm der SPD (aber auch der CDU) spielte während des Wahlkampfes kaum eine Rolle. Möglichst jeder („die neue Mitte“) sollte angesprochen werden.

Dieses Beispiel macht deutlich, daß der Umgang der Politik mit den elektronischen Medien für alle Parteien in Zukunft an Bedeutung zunehmen wird - eine Aussage, die von den Gästen aus der Politik in unserem Seminar bestätigt wurde. Parteien werden abhängiger von ihrer Darstellung in den elektronischen Medien. Fast alle Parteien denken laut über den Einsatz von

---

<sup>52</sup> Vgl hierzu Wilke 1998, 154ff. Diese Aussagen sind natürlich in dieser Form sehr vereinfacht, aber da dies nicht das Thema des Seminars war, lassen wir sie als eine Tendenz anzeigend stehen.

PR-Beratung für die eigene Partei nach - oder haben diese bereits. Diese PR-Berater werden oft aus den Reihen der Medienschaffenden rekrutiert, dadurch vergrößert sich für die elektronischen Medien indirekt die Möglichkeit, beratend auf die Politik Einfluß zu nehmen. Die klassische Darstellung von Politik verändert sich auf diese Weise zu einer Art Politik-Infotainment.

#### **4.2 Elektronische Medien: Besondere Bedeutung von Bildern in Kriegszeiten**

Wie wichtig Bilder in der Außenpolitik sind, erweist sich besonders in Kriegs- und Krisenzeiten. Der Vietnamkrieg wurde hauptsächlich durch die Fernsehberichterstattung geprägt. Die Verluste unter den eigenen Soldaten und die Aufnahmen eines Massakers von US-Soldaten an Vietnamesen ließen in den USA den Druck auf die Politik so groß werden, daß sich die Amerikaner aus Vietnam zurückzogen. Diese Lehre veranlaßte die USA, während des Golfkriegs eine starke Zensur der Bilder einzuführen. Die gelieferten Bilder durften keine Toten zeigen. So drängte sich der Eindruck eines „sauberen“ Krieges auf, in dem man durch technisch brillante Waffen nur militärische Ziele zerstört, ohne die Bevölkerung zu treffen.

Der Kosovokrieg schließlich ist ein Beispiel für das Auseinandergehen von Ursache und Wirkung beim Einsatz der Bilder. Am Anfang des Krieges standen die Verbrechen der Serben an den Kosovo-Albanern im Vordergrund. Es existierten aber kaum Bilder über diese Vorgänge. So wurden täglich Bilder der Flüchtlingsströme gezeigt, die sich nach Beginn der NATO-Luftangriffe in die angrenzenden Länder bewegten. Nach einiger Zeit wurde in vielen Medien dazwischen ein direkter Zusammenhang hergestellt, wobei unterschwellig die NATO für das Flüchtlingselend verantwortlich gemacht wurde, obwohl dieses von serbischen Militärs verursacht wurde. Im weiteren Verlauf des Krieges benutzten die westlichen Medien neben den Flüchtlingsbildern immer häufiger von Belgrad zensierte Aufnahmen und Filme von zerstörten serbischen Einrichtungen bzw. serbischen Opfern unter der Zivilbevölkerung. Das öffentliche Interesse am Leid der Albaner nutzte sich durch die sich gleichenden Flüchtlingsbilder langsam ab, während die Sympathie für die Serben anstieg. Dies erhöhte den Druck der Öffentlichkeit auf die westlichen Regierungen erheblich, den Krieg möglichst bald zu beenden. Die Handlungsfähigkeit der Demokratien im Krieg wurde somit von vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Bildern in Frage gestellt.

#### **4.3 Printmedien: Der Kosovokrieg 1999**

Seit dem Beginn der Luftangriffe der NATO am 24. März wurde die Zeitungsleserschaft täglich mit Rechtfertigungsversuchen der Entscheidungsträger in den Printmedien konfrontiert. Regierungschefs, militärische Befehlshaber und Verteidigungsminister sahen die Notwendigkeit, ihre Aktionen über unzählige Presseerklärungen vor der Öffentlichkeit zu legitimieren.

Gleichzeitig fand, insbesondere, aber nicht ausschließlich durch die Boulevardpresse, eine Dämonisierung von Milosevic und des ganzen serbischen Volkes statt. Die rhetorische Aufrüstung ähnelte der des Kalten Krieges. Der Vergleich des Milosevic-Regimes mit Hitler-Deutschland diente der moralischen Aufrüstung insbesondere der deutschen Bevölkerung. Worte wie Völkermord, Schlachthaus, ethnische Säuberung, Selektierung und KZ legten dies nahe. Die Stereotypisierung in der öffentlichen Debatte nahm allerdings ab, nachdem NATO-Bomben Zivilisten trafen.

Allgemein wird davon ausgegangen, daß die Printmedien vor allem durch ihre Kommentar- und Meinungsseite Einfluß auf das politische Handeln nehmen können. Während des Kosovokrieges war dabei eine neues Phänomen beobachtbar. Den pro-interventionistischen Meinungen stand keine einheitliche kritische Alternativposition gegenüber. Die intellektuelle Linke fand sich in einem ethischen Dilemma wieder und schaffte es nicht, eine überzeugende Antikriegskampagne zu präsentieren. Diese Uneinigkeit unter den Oppositionellen mag den Befürwortern der Luftangriffe zu Gute gekommen sein.

#### **4.4 Printmedien: Die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens durch Deutschland 1991**

Anfang 1991 herrscht Konsens in der EG, sich in den Konflikt in Jugoslawien zunächst nicht einzumischen. Man möchte Jugoslawien möglichst als Ganzes erhalten und schlägt sich deshalb nicht auf eine Seite. Man ist der Meinung, eine frühe diplomatische Anerkennung etwa Kroatiens und Sloweniens als souveräne Staaten würde den Konflikt nur noch mehr anheizen und die Serben zu weiteren Aggressionen gewissermaßen ermuntern.

Doch Mitte des Jahres 1991 kippt in Deutschland allmählich die Stimmung. Die Union und auch die SPD sprechen sich nun für eine rasche Anerkennung der beiden Teilrepubliken aus. Man argumentiert, jedes Volk müsse das Recht auf Selbstbestimmung haben, so wie es auch das vereinte Deutschland hatte. Die FDP ist zunächst weiter gegen eine Politik der Anerkennung, doch nach und nach setzt auch bei Außenminister Genscher ein „neues Denken“ ein.

Was hat ihn dazu veranlaßt? Es gibt mehrere spekulative Thesen, die einen meinen, der Grund seien besondere historische Beziehungen zwischen Deutschland und Kroatien, andere meinen, wirtschaftliche Faktoren spielten eine Rolle, oder auch religiöse Affinitäten seien für das Umschwenken Genschers in dieser Frage verantwortlich. Bei genauerer Betrachtung hat sich gezeigt, daß ihn zwei ganz andere Faktoren hauptsächlich beeinflußt haben: Da ist zum einen Genschers Alptraum, nämlich die Angst vor einer sozusagen Großen Koalition in dieser zentralen außenpolitischen Frage, er sieht den Einfluß seiner Partei – wieder einmal – gefährdet. Und da ist zum anderen der massive Druck der öffentlichen Meinung in Deutschland<sup>53</sup>.

Dieser Druck ist dadurch entstanden, daß die deutsche Öffentlichkeit besonders sensibel auf die Berichterstattung der Printmedien und elektronischen Medien über die Greuelthaten der

---

<sup>53</sup> Zu den verschiedenen Motiven siehe Axt 1993, hier besonders S. 353f.

jugoslawischen Bundesarmee reagiert. Es entsteht eine Erwartungshaltung in Deutschland, es müsse etwas von außen gegen die Aggressionen der Serben getan werden.

Zudem wird die Bundesregierung in zahlreichen Kommentaren, vornehmlich in der konservativen Presse, allen voran in der FAZ, aber auch in der WELT, immer wieder aufgefordert, Kroatien und Slowenien völkerrechtlich anzuerkennen<sup>54</sup>. Hier liegen also sowohl Agenda-Setting als auch ein Versuch direkter Einflußnahme auf Politiker durch Kommentare vor.

Und so kommt es, daß Deutschland im Dezember 1991 im Alleingang innerhalb der EG die beiden Staaten anerkennt und die anderen EG-Länder schließlich widerwillig nachziehen. Das wird Deutschland im nachhinein als Fehler angelastet, aber das ist in diesem Zusammenhang nicht das Entscheidende. Tatsache ist, daß die Printmedien in erheblichem Maße dazu beigetragen haben, daß die Bundesregierung in einer zentralen außenpolitischen Frage ihre Haltung geändert hat und sogar zum Vorreiter der Anerkennung wurde.

Ohne eine entsprechende Grundposition hätten die Medien aber kaum so große Resonanz finden können. Der Wunsch nach Aktion wurde im Bewußtsein der Deutschen gestärkt. Letzter Impuls für „Genschers Wende“ war das bereits beschriebene „Schreckgespenst Große Koalition“.

Festzuhalten bleibt, daß in diesem Fall der Einfluß der Medien und der Öffentlichkeit auf die Außenpolitik gewachsen ist. Das kann, wie hier, zu sehr schnellen ad-hoc-Entscheidungen führen (ad hocery)<sup>55</sup>, durch die Außenpolitik unberechenbarer wird.

Man kann das Phänomen aber auch als Demokratisierung der Außenpolitik interpretieren<sup>56</sup>. Außenpolitik ist nicht mehr nur Diplomatie, eine eher diskrete, geheime Aktion. Die Medien und die Wähler bestimmen Außenpolitik zu einem erheblichen Teil mit, der Einfluß der Diplomatie auf den verantwortlichen Minister hat abgenommen. Das zeigt sich auch daran, daß das Außenministerium über Genschers Kurs lange Zeit im Unklaren blieb.

## **5 Diskussion mit Herrn Bommarius (Berliner Zeitung) und Herrn Käsler (n-tv)**

Herr Bommarius, der die Kommentarseite der Berliner Zeitung leitet, zeigte sich erstaunt, daß wir den Medien einen relativ großen Einfluß zuschrieben. Er glaubt, daß eher das Fernsehen als die Printmedien Einfluß auf die öffentliche Meinung und somit indirekt auf Politik nehmen könne, insgesamt aber schätzt er eine derartige Wirkung der Medien gering ein<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Siehe z.B. folgende Politische Kommentare: Johann Georg Reißmüller in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 24.12.1991, 16.1.1992, 26.8.1993; Bernt Conrad in „Die Welt“ vom 2.7.1991, 9.8.1991, 9.11.1991, 14.11.1991, 20.12.1991; Carl Gustav Ströhm in „Die Welt“ vom 19.7.1991, 16.12.1991, 17.12.1991; E. v. Loewenstein in „Die Welt“ vom 12.7.1991.

<sup>55</sup> Kielinger 1995.

<sup>56</sup> So z.B. Axt 1993, 354.

<sup>57</sup> Brettschneider 1997 faßt den Jahrzehnte dauernden Streit um die Wirkungskraft von Medien kurz zusammen (586).

Sicher sei, daß ein einzelner Journalist auch durch eine Reihe von Kommentaren kaum Einfluß nehmen könne. Vielmehr müsse dasselbe Thema in unterschiedlichen Medien immer wieder auftauchen. Erst die Masse der Kommentare und Berichte über ein bestimmtes Ereignis könne eine bestimmte Wirkung erzeugen. Das Problem liege aber darin, daß diese Medienwirkung, außer im Fall von Agenda-Setting, kaum einzuschätzen oder zu messen sei. Nachgewiesen sei der Einfluß der Medien allerdings im Fall des „Lauschangriffs“. Sicher sei es richtig, daß Politiker mehr die Print- als die elektronischen Medien rezipierten, allerdings sei auch hier anzunehmen, daß sie nur das läsen, was sie lesen wollten. Die Wirkung von Medien auf Politiker sei also sehr kritisch zu sehen. Außerdem wies er darauf hin, daß der Journalist niemals über eine „objektive“, „ungeframte“ Realität schreibe, sondern daß die Leserschaft, für die er schreibt, Teil der gesamten Realität sei, das heißt also, daß der Journalist ebensowenig wie der Leser die Rolle eines neutralen Beobachters einnehmen könne.

Herr Bommarius wies mehrfach darauf hin, daß wir einige Begriffe sehr viel stärker hätten hinterfragen müssen, so zum Beispiel „öffentliche Meinung“ (Was ist das eigentlich?<sup>58</sup>) und „Printmedien“ – es gebe hier ein sehr breites Spektrum, und oft hätten vielleicht Boulevardzeitungen größeren Einfluß auf die „öffentliche Meinung“ als mehr an der politischen Berichterstattung orientierte Zeitungen, auch wenn uns das nicht lieb sei.

Auch die Selektion durch Journalisten kritisierte er: Angesichts der Flut von Informationen müsse es einem Journalisten eigentlich immer schwerer fallen, zu entscheiden, was eine *Nachricht* und was nur eine *Meldung* sei. Paradoxerweise sei aber gerade das Gegenteil der Fall, das heißt, Nachrichten würden immer schneller und unreflektierter ausgewählt, und oft würden Ereignisse „breitgetreten“, die in Wirklichkeit völlig inhaltsleere Pseudoereignisse seien<sup>59</sup>. Die Kunst bestehe nun darin, aus einem nicht vorhandenen Inhalt einen Bericht zusammenzustellen, der dem Leser oder Zuschauer das Gefühl vermittele, er lerne gerade etwas Neues. Er nannte das Beispiel des (zu jenem Zeitpunkt stattfindende) G7-Gipfels in Köln, auf dem nichts entschieden wurde, weshalb die Ankunft der jeweiligen Regierungschefs, mit "interessanten Hintergrundinformationen" bereichert, dargestellt wurde.

Desweiteren berichtete uns Herr Bommarius von den Bonner „Hintergrundtreffen“, bei denen sich Politiker und Journalisten treffen, um einen informellen Informationsfluß (hauptsächlich von den Politikern zu den Journalisten) aufrechtzuerhalten. Seiner Einschätzung nach kommt es aber in den wenigsten Fällen zu einem echten Meinungsaustausch, bei dem auch Journalisten die Möglichkeit hätten, sich zu äußern – dies gebe es nur in sehr erlesenen Kreisen. Die Aufnahme in diese Kreise sei aber sehr schwierig und häufig nur durch das richtige Parteibuch oder eine langjährige Freundschaft zu erreichen. Bei den größeren Pressegesprächen handele es sich hingegen im Wesentlichen um ein gesellschaftliches Ritual, das dem Kennenlernen und der Selbstdarstellung - insbesondere der Politiker - diene, denn die weitergegebenen Informationen seien meist „Unter 3“<sup>60</sup>, d.h. vertraulich, und dürften ohnehin nicht veröffentlicht werden.

<sup>58</sup> Auf diese Definitionsunsicherheit geht auch Noelle-Neumann 1993, 255 ein.

<sup>59</sup> Vgl. hierzu auch Brettschneider 1997, 578.

<sup>60</sup> Es existieren drei verschiedene Kategorien an Informationen. "Unter 1" sind Informationen, die im Wortlaut veröffentlicht werden dürfen, was beispielsweise bei Bundespressekonferenzen der Fall ist. "Unter 2"-

Herr Käsler von n-tv erklärte, er würde Politik nie bewußt bzw. absichtlich beeinflussen. Die einzige Einflußnahme sei durch die Gestaltung der Nachrichten, da diese auch für Politiker sehr wichtig sei. Deswegen gebe es auch bei bedeutenden Nachrichten eine enge Absprache zwischen PR-Vertretern der Politiker und den Medienberichterstatern. Das Fernsehen könne mit Hilfe von Bildern zwar eine bestimmte öffentliche Meinung herstellen und somit den Druck auf die Politiker zum Handeln erhöhen, die Entscheidungen seien aber in der Substanz nicht beeinflußbar.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß Herr Bommarius der Meinung ist, daß der Einfluß der Medien als tendenziell gering einzustufen sei, er unsere Einschätzung demnach also nicht teilt. Mit dem Gast der Gruppe „Elektronische Medien“, Herrn Käsler, stimmte er überein, daß der Einfluß von elektronischen Medien und Boulevardblättern häufig größer sei als der von intellektuell anspruchsvollen Tages- oder Wochenzeitungen. Dabei betonte er, daß es wichtig sei, zu berücksichtigen, daß die Berliner Zeitung beispielsweise eine völlig andere Leserschaft als die Frankfurter Allgemeine Zeitung hat und dementsprechend die Kommentare und Meinungen auch eine andere Wirkung erzielen können. Da es jedoch keine Methoden gebe, um Medienwirkungen zuverlässig zu messen, sei es hinfällig, darüber zu spekulieren, wie groß diese seien und welches Medium größeren Einfluß habe.

## 6 Fazit

Sicherlich beraten die Medien die Politik nicht direkt, doch indirekt beeinflussen sie durchaus das politische Geschehen und seine Darstellung. Immer häufiger richten sich Politiker nach den Gesetzen der Medienwirksamkeit. Ferner kann dem Politiker die öffentliche Meinung nicht gleichgültig sein, da die Öffentlichkeit mit den Wählern gleichzusetzen ist, die der Politiker erreichen will. Die Medien dienen dem Politiker als Medium zur Öffentlichkeit. Gleichzeitig bedienen sich die Medien der Politik als Themenlieferanten. Diese wechselseitigen Vorteile machen deutlich wie fest verwoben und undurchsichtig das Netz zwischen Medien, Politik und Öffentlichkeit ist. Alle drei Akteure beeinflussen sich gegenseitig, da es allerdings - wie bereits erwähnt - keine Meßmethoden gibt, den Einfluß quantitativ bzw. qualitativ zu ermitteln, wären Aussagen darüber, wie groß der jeweilige Einfluß ist, reine Spekulation.

## **Literatur**

### **Literatur zu Kap I**

Dietzel, Gottfried T. W. (1978), Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung. Rechts- und Organisationsprobleme der wissenschaftlichen Beratung, Berlin.

Eisermann, Daniel (1998), Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972, München.

Gellner, Winand (1995), Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit: think tanks in den USA und in Deutschland, Opladen.

Krevert, Peter (1993), Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster u.a.

Mols, Manfred (1998), Politikberatung im Außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hg), Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München, S.251-264.

Hausberg, Bernhard; Rummel, Reinhard (Hg) (1997), Prospektive Deutschland. Verzeichnis von Instituten der politikberatenden Forschung zu Fragen der Weiterentwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des europäischen Integrationsprozesses. Studie im Auftrag der Stiftung Wissenschaft und Politik und des Vereins Deutscher Ingenieure.

### **Homepages:**

<http://www.cap.uni-münchen.de>

<http://www.dgap.org>

<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

<http://www.lrz-münchen.de/~swp/info/brosch.htm>

### **Literatur zu Kap. II:**

Backhaus-Maul, Holger (1990), Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag – Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste, in: Oppermann, Thomas (Hg.), Das wohlberatene Parlament, Berlin, S. 19-63.

Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (1998), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4 Institutionen und Ressourcen, München, S. 137-152.

Krevert, Peter (1993), Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik, Münster.



Münzing, Ekkehard; Pilz, Volker (1997), Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1997 (28), S. 575-604.

### **Literatur zu Kap. III:**

Murswieck, Axel (1994), Regieren und Politikberatung

Krevert, Peter (1993), Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik, Münster.

### **Literatur zu Kap IV:**

Mols, Manfred (1998) Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: Wolf-Dieter Eberwein und Karl Kaiser (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4, München.

Segbers, Klaus (1994), Beiträge zur Weltinnenpolitik, in: Loccumer Protokolle 21/93, Loccum, 445-446.

Mönninger, Michael (1999), Politikberatung. In: Berliner Zeitung, 20. August 1999, 11.

Stelzer, Tanja (1999), Vordenker und graue Eminenz., in: Die Zeit 12. Mai 1999, 44.

Schenz, Viola (1996), Berater für das Unternehmen Staat, in: Süddeutsche Zeitung 9. April 1996, 25.

Fischermann, Thomas; Häuser, Uwe-Jean; Pinzler, Petra; von Rrandow, Gero (1999), Wie regieren wir die Welt ?, in: Die Zeit, Nr.31, 29. Juli 1999, 37.

### **Adressen einiger wissenschaftlicher Beratungsinstitute im Internet:**

1 *Förderverein Wissenschaft und politische Praxis (WPP e.V.),*

Paper 'Innovation durch Politikberatung?':

<<http://staff-www.uni-marburg.de/~weinbach/paper1.html>>

2 *Europäisches Dokumentationszentrum - Linkliste für Politikberatung*

<<http://www.zap.or.at/links.html#Politikforschung/Politikberatung>>

3 *Centrum für angewandte Politikforschung*

<<http://www.cap.uni-muenchen.de/>>

4 *Mannheimer Zentrum für empirische Sozialforschung*

<<http://www.mzes.uni-mannheim.de/>>

5 *Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) GmbH,*

<<http://www.oneworldweb.de/izt/welcome.html>>

8 *Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Uni Hannover*

<<http://www.uni-duisburg.de/Institute/RRSP>>

9 *Institut für gesellschaftliche Entwicklung, Forschung, Bürgerbeteiligung und Politikberatung e.V.*

<<http://www.igep.de>>

10 *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*

<<http://www.dgap.de>>

11 *Stiftung Wissenschaft und Politik*

<<http://www.lrz-muenchen.de/~swp>>

12 *Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung,*

<<http://www.b.shuttle.de/berghof/>>

NGO-Adressen (nur für Deutschland) zur Entwicklungszusammenarbeit

< [http://www.b.shuttle.de/berghof/deu/vindd\\_out.htm](http://www.b.shuttle.de/berghof/deu/vindd_out.htm)>

13 *BICC, Bonn International Center for Conversion, Sicherheitspolitik / Konversion*

<<http://www.bicc.uni-bonn.de>>

14 *Hessische Stiftung fuer Friedens- und Konfliktforschung*

<<http://www.hsfk.de>>

15 *German Overseas Institute*

<<http://www.rrz.uni-hamburg.de/duci/>>

16 *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*

<<http://www.diw.de>>

### **Literatur zu Kap V:**

Bartsch, Sebastian (1998), Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt, in: Deutschlands neue Außenpolitik. Bd.4: Institutionen und Ressourcen. München, 185-198.

Kress, Roland (1985), Die politischen Stiftungen in der Entwicklungspolitik, Bochum.

Pinto-Duschinsky, Michael (1991), Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts, in: *International Affairs*, 67.1, 33-63.

Pogorelskaja, Svetlana W. (1997), Die politischen Stiftungen in der deutschen Außenpolitik. Bonn.

Pogorelskaja, Svetlana W. (1998), Nekotorye problemy zarube noj dejatel'nosti nemeckich političeskich fondov, Moskva.

Spitzenpfeil, Annette (1996), Der Beitrag der politischen Stiftungen zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Frankfurt/Main.

Wagner, Christoph (1994), Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika, in: Mols, Manfred (Hg.), Deutschland – Lateinamerika, Frankfurt/Main, 167-228.

## **Literatur zu Kap. VI**

Brettschneider, Frank (1994), Agenda-Setting. Forschungsstand und politische Konsequenzen, in: Jäckel, Michael; Winterhoff-Spurk, Peter (Hg.) (1994), Politik und Medien. Analysen zur Entwicklung der politischen Kommunikation, Berlin: Vistas, 211-229.

Brettschneider, Frank (1997), Massenmedien und politische Kommunikation, in: Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard (Hg.), Handbuch Politisches System in der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien, 557-595.

Brettschneider, Frank (1998), Massenmedien, öffentliche Meinung und Außenpolitik, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Bd.4: Institutionen und Ressourcen, München: Oldenbourg, 215-226.

Entman, Robert M. (1993), Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in: Journal of Communication, 43.4, 51-58.

Everett M. Rogers/ James W. Dearing (1988), Agenda-Setting Research. Where Has It Been, Where Is It Going?, in: Anderson, James A. (Hg.), Communication Yearbook 11. Newbury Park, CA, 555-594.

Jäckel, Michael; Winterhoff-Spurk, Peter (Hg.) (1994), Politik und Medien. Analysen zur Entwicklung der politischen Kommunikation, Berlin.

Kaiser, Ulrike (1999), Kriegsparteien, in: Journalist 5/99, Rommerskirchen.

Manheim, Jarol B. (1986), A Model of Agenda Dynamics; in : Mc Laughlin, Margeret L. (Hg.), Communication Yearbook 10. Newbury Park CA, 499-516.

Mathes, Rainer (1989), Medienwirkungen und Konfliktdynamik in der Auseinandersetzung um die Entlassung von General Kiesling. Eine Fallstudie und ein Drei-Ebenen-Modell, in: Neidhardt, Friedhelm; Lepsius, M. Rainer; Esser, Hartmut (Hg.), Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialwissenschaft*, 441-458.

McCombs, Maxwell E.; Shaw, Donald L. (1972), The Agenda-Setting Function of Mass Media, in: *POQ*, 36, 176-187.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1993), Öffentliche Meinung, in: dies.; Schulz, Winfried; Wilke, Jürgen (Hg.), Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation, Frankfurt/M.: Fischer, 255-266.

Sarcinelli, Uwe (Hg.) (1998), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen/Wiesbaden.

Schenk, Michael (1998), Mediennutzung und Medienwirkung als sozialer Prozess, in: Sarcinelli, Uwe (Hg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen/Wiesbaden, 387-407.

Schulz, Winfried (1992), Medienwirkungen. Einflüsse von Presse, Radio und Fernsehen auf Individuum und Gesellschaft, Forschungsbericht der DFG, Weinheim.

Wilke, Jürgen (1998), Politikvermittlung durch Printmedien, in: Sarcinelli, Uwe (Hg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen/Wiesbaden, 146-164.

### **Zur Rolle der Medien im Kosovokrieg:**

Andresen, Uta, Die überaus nützliche Dämonisierung Milosevic, in: *die tageszeitung*, 10.5.1999, 5.

Mohr, Reinhard, Verlust der Normalität, in: *Der Spiegel*, 21/1999, 120-125.

### **Zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens:**

Axt, Heinz-Jürgen (1993), Hat Genscher Jugoslawien entzweit? Mythen und Fakten zur Außenpolitik des vereinten Deutschlands, in: *Europa-Archiv*, Folge 12, 351-360.

Kielinger, Thomas, Kakanien? Deutschland sei dein Name!, in: *Rheinischer Merkur*, 21.4.1995, 5.

### **Literatur zu Kap. VIII:**

Dror, Yehezkel (1979), Think Tanks. A New Intervention In Government, in: Weiss, Carol H. et al., *Making Bureaucracies Work*, Beverly Hills.

Gellner, Wienand (1991), „Politikberatung und Parteiersatz: Politische ‘Denkfabrik’ in den USA“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (22) 1991; S. 134-166.

Gellner, Wienand (1994), Politikberatung durch nichtstaatliche Akteure - Typen, Funktionen, Strategien, in: Murswiek, Axel, *Regieren und Politikberatung*, Opladen.

Hollings, Robert L. (1993), *Nonprofit Public Policy Research Organisations: A Sourcebook on Think Tanks in Government*, New York.

Itonago, Sayoko; Ishida, Hajime (1993), An Overview of Think Tank Trends; in: NIRA's *World Dictionary of Think Tanks 1993*, Tokyo.

Reinicke, Wolfgang H. (1996), *Lotsendienste für die Politik*, Gütersloh.

Smith, James Allen (1991), *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York.